

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

INSTITUTO DE CIENCIAS AMBIENTALES



TESIS DOCTORAL

**El derecho de acceso a la información ambiental:
un estudio de los ordenamientos jurídicos
español y argentino**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Cristian Fernando Abarza

DIRECTOR

Raúl Leopoldo Canosa Usera

Madrid, 2017

**UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
INSTITUTO DE CIENCIAS AMBIENTALES**



TESIS DOCTORAL

**EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN
AMBIENTAL: UN ESTUDIO DE LOS ORDENAMIENTOS
JURÍDICOS ESPAÑOL Y ARGENTINO**

Autor: CRISTIAN FERNANDO ABARZA
Director: RAÚL LEOPOLDO CANOSA USERA

2016

ÍNDICE

ABSTRACT	10
THE RIGHT TO ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION: A STUDY OF SPANISH AND ARGENTINIAN REGULATIONS	10
Introduction	11
Synthesis	11
Conclusions	13
RESUMEN	15
Introducción:.....	15
Síntesis:	16
Conclusiones:	18
OBJETO Y MÉTODO DE ESTUDIO	20
INTRODUCCIÓN.....	25
I. RELACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL CON EL DERECHO GENERAL A GOZAR DEL MEDIO AMBIENTE.....	40
I.1. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL INTERÉS AMBIENTAL.....	40
I.1.1. El derecho subjetivo al medio ambiente como derecho de libertad.....	45
I.1.2. El derecho al medio ambiente en su faz prestacional.....	50
I.2. EL ENUNCIADO NORMATIVO CONSTITUCIONAL COMO HAZ DE LIBERTADES, DERECHOS Y RESTRICCIONES	52
I.2.1. España	52
I.2.2. Argentina.....	55
I.3. DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO A DISFRUTAR/GOZAR UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO.....	60

I.3.1. España: consecuencias de la ausencia de desarrollo legal y directo del artículo 45, la aplicación del artículo 53.3, ambos de la Constitución	60
I.3.1.1. Construcción atípica del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado	65
I.3.1.2. El derecho general a gozar del medio ambiente en los Estatutos Autonómicos.....	66
I.3.2. Argentina: el desarrollo legal del artículo 41 de la Constitución realizado por la Ley General del Ambiente N° 25.675	71
I.3.2.1. Las leyes de contenidos mínimos reguladoras sobre actividades específicas.....	79
I.3.2.2. El reconocimiento ambiental en las Constituciones provinciales	80
I.4. DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y CONSTITUCIÓN	82
I.4.1. España: ausencia expresa del derecho.....	82
I.4.2. Argentina: el reconocimiento de la faz activa del derecho	87
 II. AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL COMUNITARIO: SU NACIMIENTO, EVOLUCIÓN Y RECONOCIMIENTO A PARTIR DE DERECHOS CONEXOS	90
 II. 1. AUTONOMÍA DEL DERECHO EN EL MARCO DE LA ONU	90
1.1. La Declaración de Estocolmo de 1972	94
II.1.2. La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982.....	99
II.1.3. El año 1992 como hito del cuidado del entorno natural	102
II.1.3.1. La Declaración de Río de Janeiro	102
II.1.3.2. La Agenda 21	106
II.1.3.3. Convenio sobre Diversidad Biológica de Río de Janeiro	109
II.1.3.4. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático	111
II.1.4. Protocolo de Kyoto de 1997	113
II.1.5. Declaración del Milenio	115
II.1.6. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.....	116
II.1.7. La cumbre de la Tierra Río +20.....	117

II.2. AUTONOMÍA DEL DERECHO EN EL MARCO EUROPEO.....	120
II.2.1. Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa: Acta Final de Helsinki de 1973.....	120
II.2.2. La Recomendación 81/19 de 1981 del Consejo de Europa	122
II. 2.3. Directiva 85/337/CEE, del Consejo de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.....	123
II.2.4. Documento de Clausura de la Reunión de Viena de los Representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de 1986	126
II.2.5. La Carta Europea sobre Medio Ambiente y Salud de la Conferencia Ministerial de Frankfurt de 1989	128
II.2.6. Directiva Comunitaria 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente.....	129
a) Estructura, principios y objetivos	129
b) Objeto	131
c) Definiciones.....	132
d) Sujetos	133
e) Excepciones al derecho	134
II.2.7. Convenio de la Comisión Económica para Europa sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo de Espoo de 1991	136
II.2.8. Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales de Helsinki de 1992	137
II.2.9. Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente para Europa de Sofía de 1995: las Directrices de la Comisión Económica Europea para el Acceso a la Información y la participación del público en la toma de decisiones	139
II.3. AUTONOMÍA DEL DERECHO EN EL MARCO DEL MERCOSUR.....	141
II.3.1. Antecedentes	141
II.3.1.1. Tratado de Asunción de 1991	142
II.3.1.2. La Resolución 22/92	143
II.3.2. El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR del 2001..	145
II.3.2.1. Estructura, principios y objetivos	145

II.3.2.2. La provisión de información hacia los individuos	146
II.3.3. El Protocolo Adicional al Acuerdo sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales.....	147
II.3.4. Consideraciones sobre la situación actual de estancamiento de nuestro derecho.....	148
 III. AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LOS ORDENAMIENTOS ESPAÑOL Y ARGENTINO ¿DERECHO AUTÓNOMO O INSTRUMENTAL?	151
 III.1. REFLEJOS A PARTIR DE LA DISÍMIL CONSTITUCIONALIZACIÓN EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS COMPARADOS	153
III.1.1. España: la carencia del reconocimiento expreso del derecho a partir del enunciado normativo y la relación con el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos.....	153
III.1.2. Argentina: reconocimiento expreso de la faz activa del derecho a partir del término proveer	157
 III.2. CONSTRUCCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	160
III.2.1. España.....	160
III.2.1.1. El Convenio Aarhus	160
III.2.1.1.1. Antecedentes.....	161
III.2.1.1.2. Los derechos consagrados	163
III.2.1.1.3. El derecho de acceso a la información ambiental.....	165
a) Regulación de la faz pasiva del derecho.....	165
b) Regulación de la faz activa del derecho	168
III.2.1.2. La Directiva Comunitaria 2003/4/CE.....	168
III.2.1.2.1. Objeto y finalidad	169
III.2.1.2.2. El derecho de acceso a la información ambiental.....	170
III.2.1.3. La Ley N° 27/2006	171
III.2.1.3.1. Su conexión con el artículo 45 CE	171
III.2.1.3.2. Estructura, objeto y derechos reconocidos	172

III.2.1.3.3. El derecho de acceso a la información ambiental.....	174
a) El contenido del derecho: qué se entiende por “información ambiental” y la relación con el macro-concepto “medio ambiente”	174
b) Sujetos sobre los que recae la obligación que supone el derecho	180
c) La regulación concreta del derecho de acceso a la información ambiental	182
III.2.1.4. El derecho de acceso a la información ambiental en los Estatutos Autonómicos.....	187
III.2.1.4.1. Nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006.....	188
III.2.1.4.2. Nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007.....	190
III.2.1.4.3. Nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007	192
III.2.1.5. La regulación del derecho de acceso a la información ambiental en la legislación infra-estatutaria.....	193
III.2.2. Argentina	198
III.2.2.1. La Ley General del Ambiente N° 25.675	198
III.2.2.1.1. Su vínculo con el artículo 41 CA	198
III.2.2.1.2. Las referencias al derecho de acceso a la información ambiental..	198
III.2.2.2. El régimen de libre acceso a la información ambiental establecido por la Ley 25.831	200
III.2.2.2.1. Estructura, objeto y ámbito de aplicación	200
III.2.2.2.2. Determinación de conceptos para la correcta aplicación de la ley y la plena satisfacción del derecho	202
III.2.2.2.3. La gratuidad como principio y la legitimación amplia para ejercer el derecho: dos elementos “clásicos” en temas ambientales que tienden a favorecer el involucramiento de la sociedad en general.....	203
III.2.2.2.4. La carga del derecho: los sujetos obligados y los deberes a su cargo	203
III.2.2.2.5. Límites al ejercicio del derecho: situaciones previstas por la norma que motivan la denegación del requerimiento. La necesidad de su interpretación restrictiva	204
III.2.2.3. El derecho a la información ambiental en las Constituciones provinciales.....	205
III.2.2.3.1. Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1994.....	207
III.2.2.3.2. Constitución de la provincia de La Pampa de 1994	208
III.2.2.3.3. Constitución de la provincia de Río Negro de 1998.....	209

III.2.2.3.4. Constitución de la provincia de Neuquén de 2006	210
III.2.2.3.5. Constitución de la provincia de Corrientes de 2007	211
III.2.2.4. La regulación del derecho de acceso a la información ambiental en la legislación infra-constitucional de las provincias.....	213
III.3. CARACTERES DISTINTIVOS DEL DERECHO	219
III.3.1. Aproximación a un concepto de derecho de acceso a la información ambiental	221
III.3.2 Naturaleza jurídica	224
III.3.2.1. Como derecho accesorio a otro principal	226
III.3.2.2. Como norma de principio nacida de los segundos párrafos de los artículos 45 y 41 de las Constituciones española y argentina	228
III.3.2.3. Como derecho prestacional.....	230
III.3.3. Objeto.....	233
III.3.3.1. Vertiente activa.....	233
III.3.3.2. Vertiente pasiva	235
III.3.4. Finalidad	236
III.4. ESTRUCTURA DEL DERECHO EN LOS ÓRDENES JURÍDICOS COMPARADOS	237
III.4.1. Sujetos activos: la necesaria vinculación del derecho al término constitucional todos	239
III.4.1.1. El alcance del vocablo legal solicitantes	239
III.4.1.2. Las obligaciones que genera la posición de sujeto activo	241
III.4.2. Sujetos pasivos.....	243
III.4.2.1. Autoridades públicas	243
III.4.2.2. Sujetos privados asimilables a autoridades públicas	245
III.4.3. Contenido.....	247
III.4.3.1. Contenido directo o explícito del derecho: obtener la información	247
III.4.3.2. Contenido indirecto o implícito: lograr un medio ambiente adecuado/sano para la persona	248
III.4.4. El bien jurídico protegido	249

III.4.4.1. Como derecho independiente que se perfecciona con la posesión y recepción de la información requerida	250
III.4.4.2. Como incluido dentro del elenco de los derechos ambientales	251
III.4.5. La actividad estatal referida al suministro de la información ambiental	253
III.4.5.1. Obligaciones periféricas a la satisfacción del derecho	253
III.4.5.2. La difusión de la información ambiental como deber estatal	255
III.4.6. Límites y excepciones al ejercicio del derecho	261
III.4.6.1. La defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales	262
III.4.6.2. Pendencia judicial	263
III.4.6.3. Causales de secreto comercial, industrial o de propiedad intelectual	264
III.4.6.4. Los datos de carácter personal	265
III.4.6.5. Trabajos científicos no publicados	266
III.4.6.6. Falta de datos o precisión	267
III.4.6.7. Información clasificada como secreta o confidencial	268
III.4.6.8. Causales no previstas en el ordenamiento jurídico argentino	269
III.4.6.9. La ponderación como método para la resolución de tales conflictos	272
III.5. SOBRE LA SITUACIÓN ARGENTINA ANTE LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 25.831 Y SU RELACIÓN AL DECRETO REGLAMENTARIO 1172/03	275
III.6. EL DILEMA QUE PRESENTA UNA FALSA O ERRÓNEA INFORMACIÓN AMBIENTAL	279
III.7. LA VERSATILIDAD DEL DERECHO EN SU CONSTRUCCIÓN	281
III.7.1. Los frecuentes solapamientos en que se ve inmerso el derecho a disfrutar del medio ambiente	281
III.7.2. El derecho de acceso a la información ambiental en la Jurisprudencia	286

III.8. INSTRUMENTOS QUE EMPLEAN LA INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL PARA LA PROTECCIÓN DEL ENTORNO NATURAL	290
III.8.1. La Evaluación de Impacto Ambiental	290
III.8.2. Las audiencias públicas	294
III.8.3. La Ecoetiqueta	297
III.8.4. La Ecoauditoría	300
 IV. RELACIONES DEL DERECHO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL CON OTROS DERECHOS Y CON PRINCIPIOS AMBIENTALES.....	302
 IV.1. LA TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS AMBIENTALES COMO FUENTE DE COLISIÓN, SOLAPAMIENTO O COMPLEMENTARIEDAD ..	302
 IV.2. CONEXIONES CON OTROS DERECHOS	303
IV.2.1. Con el derecho a un ambiente adecuado	303
IV.2.2. Con el derecho de información pública Estatal.....	304
IV.2.3. Con el derecho de acceso a la información pública	307
IV.2.4. Con el derecho a peticionar a las autoridades	311
IV.2.5. Con el derecho-deber de intercambio de información ambiental entre Estados	312
IV.2.6. Con el derecho de habeas data	313
IV.2.7. Con el derecho de libertad de expresión	315
 IV.3. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA AMBIENTAL: DOS DERECHOS INSEPARABLES	316
IV.3.1. La función del derecho a participar	323
IV.3.1.1. Función inmediata: conocimiento, transparencia y control del procedimiento	324
IV.3.1.2. Función mediata: lograr una mayor efectividad del derecho al medio ambiente a partir de la mal denominada “democracia ambiental”	329
IV.3.2. Ámbito normativo del derecho de participación de los ciudadanos en temas ambientales: la remisión en algunos casos a normas sectoriales específicas	331

IV.3.2.1. España	331
IV.3.2.2 Argentina	335
IV.3.3. Participación ambiental y participación política	337
 IV.4. LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y SU RELACIÓN CON EL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	 340
 IV.5. PRINCIPIOS AMBIENTALES DE PREVENCIÓN, PRECAUCIÓN Y SOLIDARIDAD: SU VINCULACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL	 347
 CONCLUSIONES	 355
 BIBLIOGRAFÍA	 362

ABSTRACT

THE RIGHT TO ACCESS TO ENVIRONMENTAL INFORMATION: A STUDY OF SPANISH AND ARGENTINIAN REGULATIONS

Introduction

The paradigm of production built after the Industrial Revolution and the consequences derived from it, reflect the possibility of the complete destruction of natural resources due to the frenetic rhythm of the consumer societies of the liberal-capitalist model. The Law, as regulator of human conducts, has the duty of moderating the permanent tension between social and economic growth, and the protection of natural resources.

Beyond any legal analysis to be carried out in the pages that follow, we affirm conclusively that effective environmental consciousness can only be accommodated through a correct knowledge of the person on environmental issues. Thus, the intervention of society in relevant environmental issues, is made effective, crystallizing participation in one of its various forms, through the right of access to such information. In that sense, the right of access to environmental information is a significant legal instrument invigorating the level of participation of the community and that tends to make more effective and energetic the environmental subjective right it refers to.

Synthesis

This is a study of comparative law focused on the following hypothesis: Is the right of access to environmental information an autonomous right or has it got instrumental nature? The grounds and relevant conclusions that will serve to answer this hypothesis of work, which incorporated other issues linked, establish the structural thread of the thesis presented below.

Determining one or another position, in relation to their eventual autonomy, will not only have effects or academic purposes, but it will also allow elucidate when we face a particular environmental opinion claim on a real case , and, if so, when to exercise the right of access to environmental information, whether they are prosecuted or not.

The aim of the thesis is the analysis of a right, which we consider an environmental subjective right on both legal systems studied. Such a conclusion was made from the study of regulatory legal order of law applicable in each case. In Spain: foreign law (Aarhus Convention) and national legislation (Article 45 of the Spanish Constitution and mainly Spanish Law 27/2006); in Argentina: only domestic law created with the constitutional normative statement set out in the precept 41 (completed by National Laws Nos 25,675 and 25,831).

This right of access to environmental information is another means for environmental protection (which is its true purpose); so our law seeks to put an end to a certain unknown situation, giving a framework of certainty through the data and knowledge necessary for this purpose. When considering the right studied , *prima facie*, an instrument, and as such , it is common trait with the other instruments have a purpose that goes beyond it , based on an object or claim which shall take effect later. This is one of the goals of this work: forcefully determine its legal nature, regarding a supposed autonomy or its instrumental character.

This thesis uses as a primary source of knowledge Spanish and Argentine constitutional texts , where there is a substantial difference, as the Spanish plexus , recognizing an individual right to the environment (Article 45.1) , makes no reference

to the right of access to environmental information; Consequently, the normative construction of the latter could be done by taking Article 105.b of that to fill the gap and ensure the fulfillment of the right protected by Article 45 of the aforementioned or interpreting the latter to assign the right to environmental information . For its part, the Argentine constitutional statement does recognize our right in the regulatory text of Article 41, making only its active face, establishing a mandate by public authorities, who must provide such information.

Despite these very brief notions, it will clearly not be easy for the right of access to environmental information to acquire full autonomy, either by its similarity or confusion with the right of access to state or public information, or because of the aimlessness in itself. Both issues, as we shall see throughout this thesis, hinder the construction of regulations.

The right studied is a brand new law, on which the environmental doctrine has been issued with insufficiency , as it has usually been studied marginally or as a tool to complete a larger study of the general right to use or enjoy the environment, or it has been studied within a wider right of access to public information itself. Thus, we find it valuable contribution the thesis presented in the following pages.

Conclusions

1- The constitutional incorporation of environmental concern has been made by the constitutional normative statements 45 (Spain) and 41 (Argentina). Based on these normative statements, we can assure the existence of two different realities that arise from the letter itself: from the Spanish side, we hold that the right of access to environmental information is a subjective right that is born of Article 45.1 of the Spanish Constitution, this being a *prius* to be projected onto the entire environmental legal system in order to fulfill the constitutional mandate that everyone *has the right to enjoy an environment suitable for the development of the person* and the duty to protect it, ascribing our right to this enjoyment of the environment. For its part, on the Argentine side, we believe that the term *supply* set out in Article 41.2 of Argentina Constitution includes a multiplicity of obligations of action in the hands of the

authorities, among which is our interest in its active face, that is, that the State is responsible for the duty to disclose all relevant information about the environment, without covering his face passive which involves the right of access to environmental information itself, and born of the constitutional term *enjoy*.

2- We believe that the right of access to information is composed of two aspects, active and passive. The aspects are clearly differentiated on the role and performance that the state must meet in each of these cases, either to provide the information without having to request or provide such information as is legally required. We conclude that both aspects are inexorably led to the purpose stated in paragraphs 1 Spanish Constitution Articles 45 and 41 of Argentina Constitution, namely: *the enjoyment* of an environment which is *healthy* for *everyone* that allows the development of the individual. So, for that enjoyment to be realized under the conditions imposed by both constitutions, a wide array of activities of public authorities is needed. From the perspective of our law, a task of disseminating information and environmental data will create proper awareness and possible involvement in environmental issues.

3- We highlight the multidirectional objectives of precepts 45 (Spanish Constitution) and 41 (Argentina Constitution) concluding that these rights contain a bundle of freedoms, rights and restrictions that have a single purpose: To enjoy an environment suitable for the person (Article 45.1 Constitution Spanish) and enjoy an environment which is healthy, balanced and suitable for human development (Argentina Constitution Article 41.1).

But within the versatility of those provisions are the headings second two provisions entrusted to real orders addressed to public authorities (Argentina Constitution) or authorities (Argentina Constitution). Both one and the other establish principles for public authorities that make optimization mandates. Within these mandates they are in the Argentina Constitution, the duty of the authorities to provide environmental information (active face) and the right of access to it (passive face).

4- From another point of view, we conclude that the right of access to information is right which requires an active role of the state, whose actions will be

designed to provide adequate coverage. We believe, in this context, that for the effective fulfillment of the constitutional letter, both in Spain and in Argentina, a State which is present is required, away from the old liberal model.

5- Next to this state action and to give greater efficiency, environmental law has used a key element: the participation of individuals. Our right has a corresponding relationship with it, although participation is, in a political view, a much broader concept that goes well beyond the subject matter of this thesis. For this reason, we say that the concept of " environmental democracy " that has had marked success in the specialized doctrine is not an accurate term, but refers to a different content. We do not say that the elements of this "environmental democracy " used to mean access to information, participation and access to justice, have a negative consequence, on the contrary, we only consider, beyond the usefulness of the term, that it is not the most successful.

6- Having analyzed the relationship of the right of access to environmental information studied in those rights that could have some type of contact, whether of conflict, overlap or complementarity, to determine an alleged autonomy, we favor an answer that denies such assertion, namely that this is not about an autonomous right. This statement is based on the purpose that has the right of access to environmental information, which by far exceeds that, because what is sought to pursue is to satisfy the conditioning natural environment to the characteristics imposed by the constituent (suitable for the development of the person, according to the Spanish Constitution, and healthy, balanced and suitable for human development, according to Argentina Constitution) studied legal systems. Therefore we conclude in its instrumental nature.

We have made an effort to find enough arguments to explain plausibly the intended autonomous nature of the studied law and we went encountering real obstacles that made us tilt the opposite position.

RESUMEN

Introducción:

El paradigma de producción construido a partir de la Revolución Industrial y las consecuencias derivadas del mismo, reflejaron la probabilidad cierta de la aniquilación definitiva de los recursos naturales en razón al frenético ritmo impuesto por las sociedades de consumo del modelo liberal-capitalista. Al Derecho, como regalador de conductas humanas, se le asigna la tarea moderar la permanente tensión existente entre progreso social y económico, y la protección de los recursos naturales.

Más allá de todo análisis jurídico que se efectúe en las páginas que siguen, afirmamos de manera contundente, que una eficaz conciencia ambiental sólo puede tener cabida a través de un correcto conocimiento de la persona en temas ambientales. De esta manera, se efectiviza la intervención de la sociedad en temas ambientales relevantes, cristalizándose (a participación en una de sus variadas formas, a través del derecho de acceso a ese tipo de información. En ese sentido, el derecho de acceso a la información ambiental es un notable instrumento jurídico que vigoriza el nivel de participación de la comunidad y que tiende a tornar más eficaz y enérgico al derecho subjetivo ambiental al que se refiere.

Síntesis:

El presente es un estudio de Derecho comparado que está centrado en la siguiente hipótesis: ¿Es el derecho de acceso a la información ambiental un derecho autónomo o bien tiene naturaleza instrumental? Los fundamentos y las pertinentes conclusiones que servirán para responder a esta hipótesis de trabajo, a la que se incorporan otros tópicos vinculados, establecen el hilo estructural de la tesis que a continuación se presenta.

Determinar una u otra posición, en relación a su eventual autonomía, no sólo tendrá efectos o fines académicos, sino que además permitirá dilucidar a cuándo estamos frente a una pretensión subjetiva ambiental concreta en un caso real, y, en su caso, cuándo se ejercita el derecho de acceso a la información ambiental, se hallen éstos judicializados o no.

El objeto de la tesis es el análisis de un derecho, el que consideramos un derecho subjetivo ambiental en ambos ordenamientos jurídicos estudiados. Tal conclusión, la efectuamos a partir del estudio del orden jurídico regulador del derecho que en cada caso corresponda. En España: legislación foránea (Convenio de Aarhus) y legislación interna (Artículo 45 de la Constitución española y principalmente Ley española 27/2006); en Argentina: solo legislación interna que nace con el enunciado normativo constitucional expuesto en el precepto 41 (completado por las Leyes Nacionales Nros. 25.675 y 25.831).

Este derecho de acceso a la información ambiental es otro medio más para la protección del medio ambiente (que es su verdadera finalidad); así nuestro derecho busca poner fin a una determinada situación desconocida, dándole un marco de certeza a través de los datos y conocimientos necesarios para tal fin. Al considerar al derecho estudiado, *prima facie*, un instrumento, y como tal, tiene por rasgo común con los demás instrumentos poseer un fin que lo desborda, basándose en un objeto o pretensión que tendrá efectos posteriormente. Es ésta una de las metas de este trabajo: determinar con contundencia su naturaleza jurídica, en cuanto a una supuesta autonomía, o bien a su carácter instrumental.

Ésta tesis utiliza como fuente primaria de conocimiento los textos constitucionales español y argentino, donde existe una diferencia sustancial, ya que el plexo español, al reconocer un derecho subjetivo al medio ambiente (artículo 45.1), no hace alusión alguna hacia el derecho de acceso a la información ambiental; en consecuencia, la construcción normativa de este último podría realizarse tomando el artículo 105.b de aquella para rellenar el vacío y procurar la satisfacción del derecho tutelado a través del mencionado artículo 45 o bien interpretando a éste último para adscribir el derecho a la información ambiental. Por su parte, el pliego constitucional argentino sí reconoce a nuestro derecho en el enunciado normativo del artículo 41, haciéndolo sólo en su faz

activa, estableciendo un mandato a cargo de las autoridades públicas, quienes deben *proveer* la información de ese tipo.

Pese a estas brevísimas nociones está claro que no será tarea sencilla para el derecho de acceso a la información ambiental adquirir plena autonomía, ya sea por su similitud o confusión con el derecho de acceso a la información pública estatal, o bien por su falta de propósito en sí mismo, ambas cuestiones, como observaremos a lo largo de la tesis, obstaculizan su construcción normativa.

El derecho estudiado es un derecho novísimo, sobre el cual la doctrina ambiental se ha expedido con insuficiencia, ya que por lo general ha sido estudiado de manera marginal, o como herramienta para completar un estudio más amplio del derecho general a disfrutar o gozar del medio ambiente, o estudiado dentro de un más amplio derecho de acceso a la información pública propiamente dicho. De esta forma, creemos que es valioso el aporte que hacemos al realizar la tesis que se presenta en las páginas siguientes.

Conclusiones:

1. La incorporación constitucional del interés ambiental ha sido efectuada por los enunciados normativos constitucionales 45 (España) y 41 (Argentina). Sobre la base de dichos enunciados normativos podemos asegurar la existencia de dos realidades diferentes que nacen de la propia letra: del lado español, sostenemos que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho subjetivo que nace del artículo 45.1 de la Constitución española, siendo éste un *prius* que se proyecta sobre todo el orden jurídico ambiental con el objeto de cumplir el mandato constitucional de que toda persona tiene el *derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona* así como el deber de protegerlo, adscribiéndose nuestro derecho a ese disfrute ambiental. Por su parte, del lado argentino, creemos que el término *proveer* expuesto en el artículo 41.2 de la Constitución argentina engloba una multiplicidad de obligaciones de actuación en manos de las autoridades, entre las que se encuentra nuestro interés en su faz activa, es decir, que al Estado le corresponde el deber de difundir toda aquella información relevante del medio ambiente, sin abarcar su faz

pasiva que comporta el derecho de acceso a la información ambiental propiamente dicho, y que nace del término constitucional *gozar*.

2. Opinamos que el derecho de acceso a la información está compuesto por una doble faceta, activa y pasiva. Facetas que se ven claramente diferenciadas en el rol y actuación que debe asumir el Estado en cada uno de estos supuestos, ya sea para proporcionar la información sin necesidad de petición, o bien entregar dicha información cuando fuere legalmente requerida. Concluimos que ambas facetas se encuentran inexorablemente dirigidas al fin expresado en los incisos 1º de los artículos 45 Constitución española y 41 Constitución argentina, vale decir: el *disfrutar/gozar* de un medio ambiente *adecuado/sano* para *todos* que permita el desarrollo de la persona. Entonces, para que ese disfrute o goce se concrete en las condiciones impuestas por ambos textos constitucionales, se necesita un amplio despliegue de la actividad de los poderes públicos. Desde la perspectiva de nuestro derecho, una labor de difusión de información o datos ambientales creará la debida conciencia y eventual implicación en temas ambientales.

3. Destacamos la multidireccionalidad de objetivos de los preceptos 45 Constitución española y 41 Constitución argentina, concluyendo de estos derechos contienen un haz de libertades, derechos y restricciones que tienen un único fin: el disfrutar de un medio ambiente adecuado para la persona (artículo 45.1. Constitución española) y el gozar de un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano (artículo 41.1 Constitución argentina).

Ahora bien dentro de la versatilidad de los citados preceptos se encuentran los acápites segundos de ambos preceptos que encomiendan verdaderas órdenes dirigidas a los poderes públicos (Constitución argentina) o bien autoridades (Constitución argentina). Tanto en uno como en otro se establecen principios vinculantes para los poderes públicos que conforman mandatos de optimización. Dentro de estos mandatos se encuentran, en la Constitución argentina, el deber que tienen las autoridades de *proveer* a la información ambiental (faz activa) y el derecho de acceso a la misma (faz pasiva).

4. Desde otro punto de vista, concluimos que el derecho de acceso a la información es un derecho prestacional que requiere un papel activo del Estado, cuya actuación estará encaminada a brindarle una adecuada cobertura. Creemos, en ese sentido, que para el cumplimiento efectivo de la letra constitucional, tanto en España como en Argentina se precisa de un Estado presente, alejado del antiguo modelo liberal.

5. Junto a esa actuación estatal y para darle una mayor eficacia el derecho ambiental se ha valido de un elemento fundamental: la participación de los particulares. Nuestro derecho tiene una relación de correspondencia con ésta, aunque la participación es, en el plano político, un concepto mucho más amplio que excede con creces el tema objeto de la presente tesis. Por tal razón, afirmamos que el concepto de “democracia ambiental” que ha tenido un marcado éxito en la doctrina especializada, no es un término acertado sino que se refiere a un contenido diferente. No decimos que los elementos de esta “democracia ambiental” que sirven para significar al acceso a la información, participación y acceso a la justicia, tengan una consecuencia negativa, todo lo contrario, sólo consideramos, más allá de la utilidad del término, que no es el más acertado.

6. Analizada la relación del derecho de acceso a la información ambiental estudiado con aquellos derechos con los que pudiera tener algún tipo de contacto, ya sea de conflicto, solapamiento o de complementariedad, a fin de determinar una supuesta autonomía, nos inclinamos por una respuesta que niega tal afirmación, es decir que no se trata de un derecho autónomo. Ésta afirmación encuentra fundamento en la finalidad que tiene el derecho de acceso a la información ambiental, la que con creces lo rebasa, ya que lo que se busca con su ejercicio es la satisfacción de ese entorno natural acondicionado a las características impuestas por el constituyente de los sistemas jurídicos estudiados (*adecuado para el desarrollo de la persona*, según la Constitución española, y *sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*, según la Constitución argentina). Concluimos, pues, en su naturaleza instrumental.

Hemos realizado un esfuerzo para encontrar argumentos suficientes que expliquen de forma plausible la pretendida naturaleza autónoma del derecho estudiado y nos fuimos encontrando con verdaderos obstáculos que nos hicieron inclinar por la posición contraria.

OBJETO Y MÉTODO DE ESTUDIO

La tesis a la que el lector se está introduciendo tiene como su antecedente el trabajo de investigación que me permitió obtener el Diploma de Estudios Avanzados (DEA)¹, en el marco de los estudios de doctorado dictados por la Universidad Complutense de Madrid, a cargo del Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho.

Dicho trabajo abordaba una multiplicidad de temas que conectan la Constitución con el Derecho al medio ambiente². Ello me permitiría, *prima facie*, “abonar el terreno” en lo relativo a la elección y estudio del tema objeto de una futura y mucho más específica y profunda labor.

Me hallaba ante un verdadero desafío: mi formación universitaria se basaba, principalmente, en un modelo *enciclopedista* y tendiente al acopio de conocimientos³ o bien a su sola descripción, en el que no tenía prioridad el análisis metódico, crítico y exhaustivo de las tareas propias de la investigación científico-jurídica.

El derecho de acceso a la información ambiental es pues el tema de tesis, principalmente, por considerar que una construcción teórica del mismo aportará aspectos novedosos a la comunidad científico-jurídica, debido al poco tratamiento del mismo, por lo menos, desde el enfoque propuesto en el presente trabajo.

¹ Me estoy refiriendo al trabajo intitulado “*La dimensión constitucional del derecho al entorno vital*”, presentado en la Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho (Departamento de Derecho Constitucional) en julio de 2010.

² En plena conexión con el Derecho ambiental, nos parece oportuno dejar asentado que si bien la denominación “medio ambiente” ha sido la de mayor aceptación –no solo en el plano jurídico-, la misma está compuesta por vocablos, en principio redundantes, que aislados tendrían similar significado. Propone P. LUCAS VERDÚ que “entorno vital” es el término adecuado, utilizado también por el TC por ejemplo en su sentencia N° 102/1995 F. J. 4 al definir al medio ambiente como “el entorno vital del hombre en un régimen de armonía que aúna lo útil con lo grato”. Por otra parte, plantean el término Derecho al ambiente MARTÍN MATEO, SERRANO MORENO, BRAÑEZ, entre otros.

³ Situación que, respecto del sistema universitario argentino, resalta E. HERRERA, *Práctica metodológica de la investigación jurídica*, Astrea, Buenos Aires, 1998, p. 33.

Y, si entre los rasgos característicos del Derecho al medio ambiente se halla el de la transversalidad al expandirse hacia otras ramas del Ordenamiento jurídico, la información en esa materia le agregaría más elementos a tal condición, siendo necesario no circunscribir la tarea sobre la base de rígidas limitaciones o divisiones dogmáticas.

Como todo trabajo de investigación se intenta conocer a través de un método determinado y determinante en sus conclusiones, algo que no se sabe, hasta llegar a tomar una determinada posición en base a los argumentos que guiados por ese método se arrije.

A efectos de darle una cierta prolijidad y progresividad al estudio, hemos decidido partir la investigación desde su relación con el derecho general a gozar del medio ambiente y la multiplicidad de situaciones que vincula a ambos derechos, como resulta lógico.

Como metodología optamos por la división del trabajo en una parte introductoria que sirva al lector de preludio al desarrollo proyectado a través de cuatro capítulos, para finalizar con las conclusiones correspondientes.

Consideramos pertinente comenzar todo análisis que se plantee por el Derecho español y continuar con el Derecho argentino, de cuya Nación provengo. Cabe señalar, que sólo al tratar los límites o excepciones del derecho estudiado, hemos decidido efectuar la operación inversa, es decir iniciar dicho análisis por el ordenamiento jurídico argentino, situación que acontece en el Capítulo Tercero. Este criterio responde, sencillamente, a que consideramos que la realidad (no sólo jurídica) de los tópicos planteados van muchas veces por delante y en un mayor grado de evolución en el país europeo que en Argentina; seguramente el Derecho Comunitario tiene mucho que ver con ello.

Plantado el trabajo de esta manera, estimamos que habrá una mayor probabilidad de plasmar un aporte real en el Derecho argentino, sacando provecho de la realidad y experiencia del país europeo y, sobre todo, de su doctrina.

Sin perjuicio de tal aclaración, creemos conveniente expresar que se trata de una tesis de Derecho comparado y que el examen de sus tópicos se afrontará -cuando correspondiere- de manera unitaria (por ejemplo las cuestiones doctrinales), mientras que otras situaciones exigirán un análisis separado, atento a las diferencias impuestas por la realidad. En efecto y como ya lo adelantamos, el nudo de la tesis se desarrolla a través de cuatro capítulos, en los cuales se estudia analíticamente el derecho de acceso a la información pública ambiental.

La introducción allanará el camino para afrontar los temas principales, la misma se apoya en dos fundamentos: la utilización del derecho para la protección del medio ambiente y el derecho de acceso a la información ambiental, tomado como instrumento para un efectivo cumplimiento de un más amplio derecho subjetivo ambiental.

El Capítulo Primero, titulado “*Relación del derecho a la información ambiental con el derecho general a gozar del medio ambiente*”, analiza separadamente cada uno de los derechos enunciados en el epígrafe, enlazándolos con las Cartas Magnas de los ordenamientos jurídicos comparados, entendiendo que existe una relación de conexión directa entre ellos.

En el Capítulo Segundo denominado “*Autonomía del derecho a la información ambiental en el derecho internacional: su nacimiento, evolución y reconocimiento a partir de derechos conexos*”, se estudia una de las fuentes primarias -en cuanto a surgimiento y progresividad- que le fuera aportada por el Derecho internacional, sobre todo por su función inspiradora, de influjo y de transposición en los órdenes jurídicos de los Estados partes (si correspondiere), situación que acontece aún en la actualidad⁴. En éste capítulo se analizan los documentos internacionales que a nuestro criterio, son de mayor trascendencia a la luz del derecho objeto del presente trabajo, dejando claro que no se trata de un intento de recapitulación sobre tales instrumentos, se da prioridad a los marcos de la ONU, europeo y sudamericano (MERCOSUR).

⁴ Cabe expresar en este punto, que el Derecho internacional ambiental es la rama jurídica más reciente dentro del Derecho público internacional, según manifiesta S. BORRAS PENTINANT, *El control internacional de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente ¿Apariencias o realidades?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 32.

Cabe una aclaración respecto al Capítulo Segundo: cuando nos referimos a la autonomía del derecho de acceso a la información ambiental, lo hacemos desde la perspectiva de un eventual tratamiento diferenciado respecto a otros derechos con los que pudiera tener conexión (y dentro de los cuales cabría una situación de solapamiento), de manera tal que este derecho “gane un determinado espacio”. Vale decir, que la autonomía en este sentido, se relaciona al plano terminológico y a su específica e individual regulación normativa.

La aclaración expresada en el párrafo anterior es efectuada en virtud del tratamiento de la autonomía del derecho en estudio en los capítulos siguientes, donde se la analiza desde otro punto de vista, lo que en resumidas cuentas, se centra en su finalidad.

El Capítulo Tercero denominado “*Autonomía del derecho a la información ambiental en los ordenamientos español y argentino ¿Derecho autónomo o instrumental?*”, acreditamos debidamente las notas distintivas del derecho, para diferenciarlo de otros derechos o instrumentos, con los que por interpretación puede solaparse o adscribirse. De esta manera nos aproximamos a su contenido y fijamos nuestra posición acerca de su supuesta naturaleza autónoma.

En conexión con el capítulo anterior, el Capítulo Cuarto, titulado “*Relaciones del derecho de información ambiental con otros derechos y con principios ambientales*”, es determinante para definir nuestra postura acerca de naturaleza independiente o instrumental del derecho estudiado. Al mismo tiempo, se analizan comparativamente derechos con los que posee algún tipo de vinculación, si bien con efectos y de forma diferente a los tratados en el Capítulo Tercero. Se pretende así identificar los argumentos que permitan distinguirlo. A la vez, en este último capítulo, se analizan aquellos principios ambientales con los que en forma directa se relaciona nuestro derecho.

En definitiva, se trata de un derecho novísimo, si bien de cierta creación doctrinal, pero tratado generalmente de manera colateral o accesorio, como instrumento para satisfacer y completar un estudio más amplio del derecho general a disfrutar o gozar del medio ambiente.

Así las cosas y dentro del enfoque que se pretende dar a la presente tesis, las fuentes resultaron por lo general escuetas, sobre todo en lo pertinente al Derecho argentino. En ambos casos ha sido escasamente estudiado por la doctrina del Derecho constitucional y frecuentemente tratado dentro de un más amplio derecho de acceso a la información pública.

Desde el plano constitucional es oportuno manifestar que, en relación a las fuentes de conocimiento, existe una diferencia de base, que parte del enunciado normativo dirigido a la tutela del bien ambiental: la inclusión de la información ambiental en el plexo argentino y su ausencia en el texto español. En el caso español *-prima facie-* sería necesario interpretarlo extensivamente o bien adscribirlo a otra norma para su eficacia real.

Consideramos que es menester aclarar que no es nuestra intención elaborar una especie de tesis “fundamentalista” del Derecho ambiental que pretenda su irrestricto cumplimiento en desmedro de otros bienes jurídicos, sino que más bien, se trata de obtener un enfoque que se aproxime a la realidad que implica necesariamente la difícil tarea de ponderar razonablemente entre dos o más derechos, valores o principios ante un eventual conflicto entre ellos.

Previamente también deseamos dejar asentado que más allá de estudiar temas conexos, se trata de una tesis sobre “*El derecho de acceso a la información Ambiental*”, aclaración que no es vana ya que ciertas temáticas no requieren ni merecen un examen más exhaustivo, sino vinculándolas a aquel. La temática elegida reviste suma importancia por su actualidad y constituye, en cierto modo, un área aún huérfana de análisis científico.

INTRODUCCIÓN

La doctrina que estudia el derecho al entorno natural coincide en afirmar que esta rama jurídica nace con la preocupación y correlativa necesidad de proteger –a través de órganos e instrumentos jurídicos- el medio ambiente, convirtiendo los recursos naturales en bienes dignos de ser objetos de tutela⁵.

El paradigma de producción construido a partir de la Revolución Industrial y las consecuencias derivadas del mismo, reflejaron la probabilidad cierta de la aniquilación definitiva⁶ de los recursos naturales en razón al frenético ritmo impuesto por las sociedades de consumo del modelo liberal-capitalista.

En un primer momento, el hombre supuso que los recursos naturales existentes en el planeta eran ilimitados y renovables infinitamente, por ende, abusó de ellos⁷. Los establecimientos industriales aprovecharon más de lo debido las materias primas utilizadas en sus procesos productivos, empleando técnicas muy agresivas, convirtiendo al hombre en un verdadero depredador de la naturaleza.

A lo anterior se suma –para empeorar la situación- el incremento desmesurado de la población mundial⁸, cuyo bienestar y calidad de vida se asocia a la posibilidad de la adquisición de bienes de consumo (vivienda, alimento, medios de transporte, comunicación, etc.). En tal sentido categorizamos el nivel de vida y su fluctuación, ya que tales bienes alimentan y condicionan la mejora de la calidad de vida.

⁵ Conf. J. ALDER y D. WILKINSON, *Environmental law & ethics*, Macmillan, 1999, pp. 25 y ss.

⁶ Sobre el enfoque “patrimonialista” del hombre en relación a su entorno, véase a P. ESCRIBANO COLLADO, “La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución”, en la obra colectiva, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA*, Civitas, Madrid, 1991, p. 3731.

⁷ Como lo señala R. E. DUNLAP, “La sociología medioambiental y el nuevo paradigma ecológico”, *Revista Sistema*, Nros. 162-163, 2001, p. 14.

⁸ Nuestra especie se incrementa a un frenético ritmo: se duplica cada 40/45 años y aunque la tasa de crecimiento ha mermado sensiblemente, la base sobre la que ese índice se aplica está aumentando a razón de unos 105.000.000 de individuos cada año, los que se suman a los aproximadamente 7.000.000.000 que ya habitamos el planeta.

Lo descrito en el párrafo anterior pareciera ser la filosofía de vida o modelo social preponderante, es decir el consumismo⁹ a ultranza en procura de un hedonismo que nunca llega a alcanzarse ni saciarse¹⁰. El hombre desea permanentemente elevar su nivel de vida cada vez más y con mejores bienes de consumo, lo que lógicamente sostiene y alimenta el mercado económico-financiero¹¹.

Es paradójico y llamativo que con el nivel tecnológico alcanzado por la humanidad para facilitar nuestra vida y trabajo, no se hayan logrado todavía técnicas realmente efectivas para proteger el medio natural del hombre ante los procesos productivos a gran escala¹². Quizás sea éste el alto precio de la “revolución de la técnica”.

Contando con datos y aportaciones científicas –como los informes D.H. y D.L. Meadows y Brundtland¹³, entre otros- que pronosticaban catastróficos resultados

⁹ Sobre el enfoque que debe dársele a la sociedad y la necesidad del apartamiento del modelo individualista, se pronuncia R. MARTÍN MATEO, *Nuevos Instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium SA, Madrid, 1994, p. 14 y ss.

¹⁰ E. ARLUCEA RUIZ, *Conceptos básicos de la Constitución de 1978*, IVAP, Oñati, 2008, p. 19, quien advierte esta situación del “consumo en sí mismo” y la correlativa necesidad de un cambio de paradigma. Por su parte, el Sumo Pontífice Francisco resalta en su última encíclica, “Alabado seas: sobre el cuidado por nuestro hogar común”, la necesidad de un cambio cultural en la relación hombre-naturaleza.

¹¹ Relacionado al tema, puede consultarse el trabajo de A. YÁBAR STERLING, “Ética, fiscalidad y medio ambiente”, Observatorio Medioambiental, Servicio de Publicaciones-Universidad Complutense, N°1, Madrid, 1998, pp. 171 y ss.

¹² Si bien no se pronuncia sobre este tema de manera puntual, parece oportuno el incluir una reflexión de A. EINSTEIN durante una conferencia en el California Institute of Technology en 1931: “¿Por qué esta magnificente ciencia aplicada que ahorra trabajo y nos hace la vida más fácil nos trajo tan poca felicidad?; “La respuesta más simple es: porque no hemos aprendido a hacer un uso sensible de ella. En la guerra ésta sirve para envenenar y mutilar unos a otros. En la paz ésta ha hecho nuestras vidas más ajetreadas e inciertas. En lugar de liberarnos en gran medida del trabajo espiritualmente agotador, ha hecho de los hombres esclavos de las máquinas, quienes en su mayor parte completan sus monótonas y extensas jornadas de trabajo con disgusto y deben temblar continuamente por pobres raciones.”, L. VIOLA, *Los Discursos del Poder*, Ed. Norma, Buenos Aires, 2001, p. 224.

¹³ D.H. y D.L. MEADOWS, *Los límites del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972 y *Más allá de los límites del crecimiento*, Aguilar, Madrid, 1992, son obras realizadas por el Club Roma que se basan en estudios que ponen en evidencia la necesidad inminente de un cambio en la mentalidad humana, ya que los problemas provocados a consecuencia de la llamada “revolución tecnológica”, como ser: la contaminación atmosférica, el crecimiento de la población en algunos puntos del mundo o la situación de los recursos naturales ante la depredación del desarrollo económico, solo pueden ser resueltos de manera interdisciplinaria y procurando soluciones a nivel supranacional. El Informe Brundtland es una investigación de carácter socio-económico elaborado en 1987 por diferentes naciones para la ONU por una

empezó a gestarse la idea de un cambio, el que tuvo su génesis en la década del setenta¹⁴. Se emprendió un nuevo camino dirigido a tomar conciencia de las consecuencias en un futuro no lejano, proyectando sus resultados en el tiempo y en el espacio. Este fenómeno fue gradual empezando -como es lógico- por la comunidad científica que investigaba y manejaba los datos sobre el entorno natural y sus ámbitos específicos abordados, hasta llegar a tener un *status* de conocimiento global, por efecto de la mundialización y los medios de comunicación¹⁵.

Así las cosas, las cuestiones ambientales se insertan también en el llamado nuevo orden internacional que se distingue o caracteriza por ser un mundo globalizado¹⁶, lo que tiene consecuencias tanto inmediatas como mediatas en el plano que aquí tratamos. En este punto podríamos afirmar que cuestiones como la contaminación de mares y ríos, la degradación atmosférica por emisiones de gases de efecto invernadero, la depredación de bosques forestales, el llamado cambio climático¹⁷, la matanza indiscriminada de animales en peligro de extinción, etc. y sus correlativos e inherentes impactos en el medio son conocidos y sufridos por la comunidad global.

Tal conciencitación, que en un principio se refirió a los sujetos pasivos o perjudicados –en otras palabras los que económicamente no se ven beneficiados-, se

comisión encabezada G. HARLEM BRUNTLAND, en el que se conceptualiza por primera vez el desarrollo sostenible.

¹⁴ A esos efectos, si bien la preocupación ambiental nace después de terminada la Segunda Guerra Mundial, es fundamental el rol que tuvieron las Declaraciones ante la ONU en la Conferencia de Estocolmo y las de Río de Janeiro de 1972 y 1992, tratadas con más detalle y profundidad (desde el punto de vista que aquí nos interesa) en el Capítulo Segundo.

¹⁵ A propósito y en particular sobre las consecuencias políticas y constitucionales de la globalización, conf. el trabajo de P. DE VEGA GARCÍA, *"Mundialización y Derecho Constitucional: La Crisis del Principio Democrático en el Constitucionalismo Actual"*, en Revista de Estudios Políticos, N° 100, 1998.

¹⁶ Sobre el tema puede consultarse a C. M. SERVÓS, *"Ciudadanía y globalización: la humanidad como único sistema social"*, en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), Dykinson, Madrid, 2003, pp. 19 y ss.; A. YÁBAR STERLING, *"Cambio climático: planteamientos y análisis desde una perspectiva multidisciplinar"*, Encuentros Multidisciplinares, Vol. 7, N° 20, 2005, pp. 22 y ss., quien destaca la transversalidad de este problema y la labor que deben desempeñar de las ciencias sociales para mitigarlo, pudiéndose canalizar positivamente el cambio climático y servir como "catalizador de un Nuevo Humanismo".

¹⁷ Según el V° informe del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el cambio Climático (IPCC-ONU) señala que en Sudamérica este fenómeno aumenta los riesgos de conflictos debido a la escasez de agua, las inundaciones y la caída de la producción alimentaria, siendo por ejemplo la Amazonia uno de los ecosistemas más permeables a tal inconveniente.

trasladó también a los poderes públicos y también a los eventuales generadores del daño; quizás éstos últimos asumieron tal posición al percatarse que ese frenético ritmo productivo era perjudicial hasta para ellos, dado que la materia prima se agotaría en un futuro no tan lejano, y por lo tanto no se beneficiarían económicamente.

Lógicamente existe una permanente tensión entre progreso económico y mejora de la calidad de vida –en clave ambiental-¹⁸. Cabría formularnos en ese contexto una pregunta: ¿Renunciaríamos a nuestro actual nivel de vida –automóviles, electrodomésticos, alimentos, vestimenta, red vial, energía, obras edilicias, turismo, etc.- por mejorar nuestro entorno natural?, de esta manera alcanzaría mayores y mejores niveles nuestra calidad de vida ¿O acaso la calidad de vida resulta de la acumulación de “mayores” y “mejores” de los ejemplos enunciados?

La tensión y el debate sobre la conveniencia de una u otra postura configuran un muy dificultoso tratamiento, ya que en ambas posiciones se encuentran elementos trascendentales. Por el lado del progreso: nadie quiere rebajar el nivel de vida adquirido –todo lo contrario- y por el otro, un medio ambiente adecuado para la vida humana es un elemento *sine qua non* y condicionante para el primero, es decir, sin calidad de aire, sin agua, sin alimento, sin vegetación, etc. no sería posible la vida y mucho menos buscar su calidad en la misma.

Aunque es sencillo expresarlo se hace difícil su materialización en la realidad, lo complicado es encontrar el equilibrio entre estos dos puntos –calidad de vida y progreso, este último enfocado como producción agresiva del medio- y permitir una razonable explotación de los recursos naturales.

Desde el plano político-internacional, mucho más inconvenientes se presentan a aquellos países con economías emergentes o en vías de desarrollo¹⁹, ya que no pueden ejecutar una producción limpia y libre de contaminación de manera responsable y seria,

¹⁸ J. L. SERRANO, manifiesta que tal tensión se produce entre la “libertad de contaminar” y el “derecho a sobrevivir”, en *Principios de Derecho ambiental*, Trotta, Madrid, 2007, p. 21.

¹⁹ Diferencia, que en materia de información ambiental, reconoce S. J. DE ZÖGÖN, *Derecho ambiental, sistemas naturales y jurídicos*, Dykinson, Madrid, 2008, p. 2003; cuestión que también destaca respecto al medio ambiente en general, J. A. SOTELO NAVALPOTRO, “*Algunas notas sobre los modelos de desarrollo regional en el ámbito del Medio Ambiente*”, Observatorio Medioambiental, Vol. 16, 2013, pp. 9 y ss.

al ser tan costosa su instrumentación en la práctica. A la vez tampoco hay una voluntad –política ni individual- de querer cambiar el estado de las cosas y su tratamiento se considera como secundario, aunque se declare lo contrario en muchas ocasiones.

Si bien es cierto que nos referimos en los acápites sucesivos, a situaciones que describan a modo general los acontecimientos actuales ambientales, sostenemos que resultan explicativos y favorecen el tratamiento de otras temáticas. Creemos que la solución se encuentra en equilibrar razonablemente tal tensión, de manera que efectivamente se logre:

“el desarrollo que satisfaga las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”,²⁰

Aunque en esos términos parecería sencillo, en la práctica no lo es, basta con observar lo que acontece en la actualidad mundial sobre todo en el contexto internacional que se muestra en la renuencia de los Estados en asumir compromisos ambientales y, más especialmente en países Iberoamericanos, donde muchas veces tales instrumentos se convierten en una mera expresión de deseos²¹.

El Derecho, como regulador de conductas, es empleado a modo de herramienta para proteger eficazmente el entorno natural del hombre, además de procurar morigerar la tensión entre progreso económico y calidad de vida, la que reviste un rasgo absolutamente político.

²⁰ Concepto desarrollado por la Comisión Brundtland que ha logrado gran éxito: el llamado “desarrollo sostenible”. Sobre el particular conf. el documento “El futuro que queremos” que forma parte de la Decisión de la Asamblea General de la ONU, adoptada en el año 2012 en la Cumbre de la Tierra Río +20, que expresa en las características y condiciones que debe poseer el marco institucional para el desarrollo sostenible abogando por el fortalecimiento del mismo, reconociendo que un marco institucional internacional mejor y más eficaz debe ser compatible con los Principios de Río, basarse en el Programa 21 y el Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo enfocados en las esferas económica, social, ambiental y ámbitos conexos. Puede accederse al documento en la página oficial de la Organización de Naciones Unidas, en el sitio <http://www.un.org/es/>. Por su parte, la Constitución argentina se refiere a este concepto al expresar “y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (artículo 41.1).

²¹ G. HARDIN, C. D. STONE y C. M. ROSE, resaltan el carácter marginal que reviste la política ambiental en naciones iberoamericanas, en *Derecho ambiental y justicia social*, Universidad de Los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2009, p. 12.

Coincidimos con FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ en que la cuestión ambiental es un problema político²², es un asunto de política del Derecho, es decir como señala GIANNINI, de selección de instrumentos jurídicos políticos para enfrentar problemas ambientales²³. Sin embargo los inconvenientes ambientales trascienden los límites territoriales de los Estados, y por ello, deben ser afrontados y encarados de manera conjunta por la totalidad de las naciones, transformándose en un tema de política internacional. Entendemos que les cabe mayor responsabilidad y compromiso a los países con economías más poderosas²⁴.

Sostenemos que una adecuada conciencia ambiental nace a partir de una acertada educación, conocimiento e instrucción del individuo en particular, pero sobre todo de un factor que tratamos directamente en el presente trabajo: el derecho de acceso a ese tipo de información²⁵.

Por supuesto que lo dicho no es óbice para dejar de lado la fundamental tarea y función estatal, que en la clave de la presente tesis, estará dirigida a la provisión, difusión u otorgamiento de determinados datos que sirvan para dar certeza a una determinada situación planteada.

La cuestión ambiental debe ser considerada como una política²⁶ más de las tantas que tiene el Estado y, por ende, solucionable por las vías del Derecho. Así las cosas, como sucede con otros bienes dignos de ser tutelados, el orden jurídico determina por medio de normas la regulación de aquellas conductas que podrían resultar perjudiciales

²² T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *"El Medio Ambiente en la Constitución Española"*, Revista de Documentación Administrativa, N° 190, 1981, pp. 337 y ss.

²³ M. S. GIANNINI, *"Ambiente: Saggio sui diversi aspetti giuridici"*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc. N° 1, 1973, p. 20.

²⁴ Es decepcionante, por ejemplo, el acuerdo de los integrantes del grupo de los ocho países más industrializados del mundo (G 8) consistente en reducir a la mitad las emisiones de gases del efecto invernadero en un plazo de 42 años.

²⁵ Ya en la Declaración de los Derechos del Hombre y el del Ciudadano de 1791, se reconocía el derecho a la sociedad de solicitar cuentas a todo agente público sobre su administración (artículo 15).

²⁶ De manera frecuente la política medioambiental se queda en la letra de una norma sin eficacia real, se debe buscar que esa "teatralidad estatal de esa separación entre ley y su implementación, entre la norma escrita y la norma practicada. El resultado es un orden ambiental incompleto", A. H. BENJAMIN, *"O Estado teatral e implementacao do Direito Ambiental"*, en la obra colectiva, *Directo Água e Vida*, T. I, 7° Congresso Intrenacional de Direito Ambiental, Imprensa Oficial, San Pablo, 2003, p. 338.

al objeto del derecho, procurando encauzarlas hacia un fin que sería la satisfacción del disfrute (CE) o goce ambiental (CA).

De esta manera el Derecho opera como un defensor de bienes e intereses jurídicamente relevantes de protección –dignidad, vida, libertad, propiedad, etc.-. Y, cuando adquiere el máximo rango de protección se ve reflejado en los catálogos constitucionales del Estado que se trate, se refleja de la manera más acabada la tutela-protección-defensa del derecho que se incluya.

Son variados los niveles que puede asumir la eventual juridificación del interés medioambiental, esto se corresponde con una estructura administrativa²⁷ y funcional para la satisfacción de aquel. En consecuencia de ello, cada Estado en ejercicio de su soberanía seleccionará los instrumentos jurídicos protectores del ambiente –que puede conducir a una constitucionalización o no- y la política aplicable al mismo, de lo que dependerá una real y efectiva tutela.

En el contexto expresado en el párrafo anterior y de la lectura del artículo 45 CE, es claro que el derecho de acceso a la información ambiental no fue reconocido de forma expresa por el legislador constitucional español. Quizás éste, al expedirse sobre el cuidado de los bienes ambientales para el disfrute de la persona, no vio necesaria su inclusión.

No decimos nada nuevo si sostenemos que un entorno vital que permita el disfrute de bienes ambientales para el desarrollo de la persona en su integralidad, depende de la actividad acometida por un Estado promotor²⁸ de esas condiciones. De acuerdo con la manera en que tal actividad estatal sea encaminada y concretada, resultará el grado de intensidad con que se lo proteja.

Pese a que la recepción constitucional de los Estados en particular, referida al interés ambiental ha sido generalizada, la protección del mismo no siempre se condice

²⁷ R. CANOSA USERA, *Constitución y medio ambiente*, Dykinson S. L.-Ciudad Argentina, Madrid, 2000, pp. 30 y ss.

²⁸ Sobre constitucionalismo promotor, conf. la obra de P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984.

con su eficacia en la práctica, en el sentido de su satisfacción real. Aquí nos encontraremos con otro inconveniente, puesto que el medio ambiente trasciende las fronteras político-territoriales de los países, se necesita coordinar proyectos globales y soluciones conjuntas instrumentadas a través de tratados internacionales de cooperación²⁹.

Más allá de lo jurídico, como bien señala MARTÍN MATEO, el Derecho ambiental no se entiende si no es a partir de la comprensión sistémica de la realidad en que incide, teniendo presente que “lo ambiental” conforma un complejísimo sistema físico-químico que suministra los elementos necesarios a efectos de crear las condiciones sin las cuales la vida en el planeta no podría existir³⁰ y que es protegido por el Derecho.

Si todo sistema jurídico hubiere sido concebido para garantizar y defender aquellos bienes jurídicos relevantes para la persona y su desarrollo íntegro y, de acuerdo a ello se instituye un orden axiológico³¹ -sobre el que aquel sistema se asienta- de aquellos intereses que se consideren prioritarios, no hay dudas de que el éxito del interés ambiental como objeto de tutela ha sido rotundo, presumiéndose de esta manera que la temática ambiental es un fin –de entre los muchos que tiene el Estado- prioritario³².

La imaginación en este esquema tiene una trascendente función al fijar un *desideratum* del modelo jurídico que habrá de acomodarse a la vida de una determinada

²⁹ La ONU teme que se susciten conflictos mundiales por el clima, el calentamiento global puede provocar guerras, modificar fronteras y desencadenar migraciones masivas, es por eso que el Consejo de Seguridad se dispone a enfrentarlo como una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Por otra parte, el Panel Intergubernamental del Cambio Climático de la ONU (IPCC), en su segundo informe sobre el fenómeno advierte que provocará más daño y más rápido de lo que se preveía. Las temperaturas aumentarán entre un 1,5 y 2,5 grados, el nivel del agua subirá y un 30% de las especies desaparecerá.

³⁰ R. MARTÍN MATEO, *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Madrid, 2005, pp. 23 y ss. En idéntico sentido, J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual de Derecho ambiental*, Universidad Pública de Navarra, 2001, pp. 38 y ss.

³¹ Conf. para todo a P. LUCAS VERDÚ, *Estimativa y política constitucionales*, Universidad Complutense de Madrid- Facultad de Derecho - Sección de publicaciones, Madrid, 1984. También a L. LÓPEZ GUERRA, *Derecho Constitucional* (obra colectiva) Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 22 y ss. Ambos autores subrayan el sistema de valores que subyace a la Constitución.

³² R. L. LORENZETTI, *Teoría del Derecho ambiental*, Aranzadi, Buenos Aires, 2010, p. 20.

sociedad³³, junto a otros factores –sobre todo valores- a los que ésta considera como relevantes para una determinada comunidad.

Se podría utilizar como argumento que en su momento fue un “derecho de moda”, que se integraba en plexos constitucionales casi automáticamente, luego de la década del 70 y, oportunamente, empleado por dirigentes políticos para captar votos o empatía³⁴. Lo cierto es que de una u otra manera se procura proteger un bien fundamental que se incorpora a la panoplia de bienes impulsados por el constitucionalismo social.

Cabe una aclaración y toma de posición acerca del concepto y alcance de la denominación medio ambiente³⁵ al que hacen alusión la letra de las Constituciones española y argentina. El término apunta hacia una posición marcadamente antropocéntrica -en contraposición de una postura ecocentrista³⁶- debido al objeto y finalidad del Derecho, entendido como sistema de dirección de conductas libres y, fundamentalmente, en el énfasis puesto en la dignidad de la persona como fundamento de todo ordenamiento jurídico³⁷. Vale decir que ese disfrute (CE) y ese goce (CA) tienen como protagonista y prioridad a la persona humana y tales derechos están únicamente dirigidos a ella³⁸.

³³ P. L. VERDÚ, “La imaginación constitucional como creación política”, Separata de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año LVI, T. I, Curso Académico 2003-2004, Madrid, 2004, pp. 279 y ss.; el autor expresa “Establecer una Constitución es producto de la imaginación; es una *creación* no *ex nihilo* porque es obra humana, aquí y ahora. Consiste en establecer, mediante el poder constituyente la adhesión *sentida* de la ciudadanía que acompaña y ratifica el proyecto vital de una Carta Fundamental, más o menos duradera.”

³⁴ E. ARLUCEA RUIZ, *Conceptos básicos de la Constitución...*, ob. cit., p. 25, habla de “maquillaje verde”, para referirse a políticas medioambientales ineficaces en la práctica.

³⁵ Sobre el término “medio ambiente”, ya nos hemos posicionado a favor de la más precisa denominación “entorno vital”.

³⁶ En este punto, se puede citar el trabajo de C. D. STONE, “¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales”, en la obra colectiva *Derecho ambiental...* ob. cit., pp. 136 y ss., el autor plantea la posibilidad de que la naturaleza (en sus múltiples formas) podría ser sujeto de derecho.

³⁷ Como señalan, entre otros, F. VELÁSQUEZ CABALLERO, “Protección del Medio Ambiente en el Constitucionalismo Europeo”, en Revista Noticias de la Unión Europea, Nº 190, 2000, pp. 2 y ss., J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual...*, ob. cit., p. 38, y D. LOPERENA ROTA, *Los principios del Derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998, p. 23.

³⁸ Coincidimos con J. L. SERRANO, en el sentido que debe entenderse el Derecho ambiental como un “sistema normativo, de un subsistema del sistema jurídico y en ningún caso de un subsistema de la naturaleza”, *Principios...*, ob. cit., p. 23.

Reconocemos que esta tesis posee una visión a veces demasiado crítica -pero no por ello pesimista- sobre algunos aspectos que ocurren en nuestra ciencia y que se manifiestan en la realidad. Realizada tal aclaración es menester resaltar que, atento a la naturaleza principalmente social del interés ambiental, éste está subordinado a la disposición de recursos presupuestarios para su efectiva realización.

Existen además inconvenientes de tinte jurídico que van desde una certera especificación de su objeto y contenido, la relevancia puesta por cada Estado a su política ambiental, los medios e instrumentos legales tendientes a cumplir un adecuado grado y nivel del mandato constitucional en su caso, la profusión en fuentes de derecho que posee nuestro interés –sobre todo en Estados descentralizados o federales, o bien miembros de Comunidades de Derecho internacional- y su correlativo reparto de atribuciones, funciones y en su caso de aplicación del Derecho, la obligatoriedad que pudieren asumir los tratados internacionales sobre medio ambiente, la interpretación de las normas y las cuestiones de adscripción y/o solapamiento, entre muchas otras.

Dicho en abstracto, estas “resistencias” con la que puede enfrentarse el Derecho ambiental -y su correlativo derecho subjetivo- son las que se constituyen como tributarias de una eventual nominatividad constitucional³⁹ en dicha clave.

Entre los numerosos inconvenientes con los que debe lidiar el interés ambiental, se encuentra uno que nace de su propia naturaleza: el carácter espacial⁴⁰. Éste hace que toda protección que pretenda ser efectiva, deba ser encarada en forma integral, de manera que trascienda las fronteras de los Estados.

³⁹ K. LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982, pp. 218 y ss.

⁴⁰ “Mediante el control de al menos 80% de la riqueza y recursos materiales del mundo, la población en los países desarrollados disfruta en el presente de un nivel medio de vida por lo menos 18 veces mayor que en los países subdesarrollados. Este alto estándar de vida de los millones de consumidores, comedores de carne, conductores de automóviles y despilfarradores en el mundo, es la causa principal de la contaminación, degradación ambiental y pobreza existente en el globo.”; “Una de cada cinco personas en la Tierra es desesperadamente pobre. Cada año, al menos 20 millones de los 1.200 millones de personas con alto grado de pobreza en el mundo, mueren innecesariamente por desnutrición y por enfermedades vitales. La mitad de los que fallecen son niños menores de cinco años.” G. TYLER MILLER JR., *“Living Environment. a Introduction to Environmental Science, Wadsworth Publishing Company”*; New York, 1992. Versión española: Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1994, pp. 9, 24 y 87. Para J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual...*, ob. cit., pp. 59 y ss., el Derecho ambiental tiene “vocación universalista”.

Que el Derecho ambiental se vincula, nutre y auxilia de ciencias ajenas a lo jurídico es un tema trillado y sin ninguna novedad. En ese sentido, y teniendo presente la dinámica de las investigaciones, que por ejemplo son la base para la conformación de los estándares contaminantes permitidos, se produce un conflicto entre éstas – dinámicas- y una de los caracteres fundamentales del Derecho, la tendencia hacia su permanencia a través de normas escritas.

Al estar compuesto por datos y saberes extraños al Derecho, sumado a la versatilidad que puede asumir el mismo⁴¹, la concreción en cuanto al contenido del precepto constitucional ambiental se hace dificultosa. No sólo la difícil determinación de su contenido y ámbito, sino las conductas que tiende a regular hacen que el derecho ambiental sea complejo, sumado a que muchas veces escapa a lo estrictamente jurídico. Lo anterior hace que se precise de una regulación que sea abordada y desarrollada específicamente por una norma jurídica especializada.

Aguas, flora y fauna, residuos, gases y emisiones, ruido, edificaciones y todas aquellas conductas con potencialidad de contaminación requieren inexorablemente de ciencias particulares que sirvan de soporte para determinar el cumplimiento eficaz del enunciado normativo ambiental. Se requiere una norma que regule con puntualidad cada conducta proyectada en cada sector que deslinde aquello que está permitido y de lo que está prohibido.

Ahora bien, para referirnos a estas ciencias auxiliares y también para ciertas medidas como lo pueden ser los planes, programas evaluaciones, etc., empleamos el término “instrumentos”.

Entendemos que el alcance del contenido del mismo debe ser tomado de manera amplia, no sólo por el propio carácter instrumental o de medio para llegar a un fin, sino también por su peculiaridad de nutrir y rellenar de contenido el derecho que aquí se

⁴¹ Prueba de la versatilidad que puede asumir el Derecho ambiental, es el enfoque de R. DOMÍNGUEZ MATÉS, quien estudia la protección del medio ambiente en supuestos de conflictos armados, entre otros temas, en *La protección del medio ambiente en el Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

estudia para hacer efectivo un más amplio derecho al entorno vital, sirviéndole a veces de forma auxiliar y otras como factor fundamental.

Una concepción amplia hace posible encuadrar dentro de estos instrumentos ambientales, tanto aquellos con naturaleza jurídica -tratados internacionales, constituciones, leyes, reglamentos, principios ambientales⁴², etc.-, como también aquellos que de naturaleza extra-jurídica.

De entre los criterios⁴³ para distinguir los instrumentos ambientales nos parece acertado destacar dos sobre el resto: el que propone diferenciar entre medidas preventivas, medidas sancionatorias o represivas, medidas disuasorias, medidas estimuladoras, instrumentos económicos y técnicas complementarias⁴⁴; y por su lado el que diferencia las técnicas específicas de cuidado ambiental y las que le son extrañas a éste como lo son las del derecho civil, derecho tributario o fiscal, derecho penal y derecho administrativo⁴⁵.

⁴² Sobre principios ambientales, conf. el trabajo dirigido por L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, VV AA, Lex Nova, 2005, Valladolid ob. cit., pp. 45 y ss., quien traza una diferencia entre principios ambientales estructurales (globalidad, horizontalidad, solidaridad y sostenibilidad) y principios ambientales funcionales (prevención, causalidad y de costes ambientales). El mismo tema es abordado también, entre otros, por J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual...*, ob. cit., pp. 41 y ss., I. LASAGABASTER, I. GARCÍA URETA y I. LAZCANO BROTONS, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 48 y ss., D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit.; A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., pp. 39 y ss.

⁴³ Sobre criterios de clasificación de instrumentos ambientales, conf. entre otros a J. JORDANO FRAGA, *La protección...*, ob. cit., p. 208 y ss.; R. MARTÍN MATEO, *Manual...*, ob. cit., pp. 117 y ss.; M. TRENZADO RUIZ, "Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en derecho ambiental", *Revista Derecho y Medio Ambiente*, CEOTMA, Madrid, 1981, pp. 75 y ss.; B. CARDELÚS y MUÑOZ SECA, "Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente", en *Revista Documentación Administrativa*, N° 11, pp. 39 y ss.; B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson SL, Madrid, 2009, pp. 225 y ss.; y B. LOZANO CUTANDA y J. C. ALLI TURILLAS, *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson SL, Madrid 2009, pp. 201 y ss.

⁴⁴ En este sentido y ejemplificado, una medida preventiva sería la evaluación de impacto ambiental; una medida represiva, una multa y/o clausura de un establecimiento industrial; una medida disuasoria los configurarían las tasas; una medida estimuladora serían las exenciones o bonificaciones por compra de tecnología sana o bien convenios tributarios regionales; y de técnicas complementarias lo constituiría nuestro derecho de acceso de información pública ambiental. Conf. R. MARTÍN MATEO, *Tratado...*, ob. cit., Vol. I, pp. 117 y ss.

⁴⁵ Tal distinción engloba por una parte y dentro de las técnicas específicas de Derecho ambiental a: la evaluación de impacto ambiental, evaluación estratégica de políticas, planes y programas, etiquetado ecológico europeo, derecho de acceso a la información ambiental, autorización ambiental integrada y sistema de ecoauditoría y gestión ambiental; y por otra parte dentro de las medidas e instrumentos administrativos: la intervención administrativa, técnicas de

No cabe duda de que el derecho de acceso a información ambiental es un notable instrumento que refuerza el nivel de participación y preocupación de la comunidad y que tiende a tornar más eficaz y pleno un derecho subjetivo ambiental al que se refiere.

Podríamos afirmar que estos instrumentos para la tutela ambiental, en mayor o menor medida, tienen por común denominador perseguir un fin que los rebasan, basándose en un objeto o pretensión que tendrá efectos a *posteriori*. Y es tanta la amplitud de estos instrumentos que engloban a la vez a otros derechos⁴⁶ -algunos incluso reconocidos en las propias Constituciones-, como lo es nuestro derecho de acceso a la información ambiental.

Si para apuntalar el disfrute/goce ambiental, se instituyen numerosos instrumentos jurídicos y extra-jurídicos con la misma finalidad -aunque con diferente objeto-, se podría inferir que su potencial finalidad estaría subordinada a la de otro bien tutelado que los absorbe.

Resulta razonable, debido a que con la información se puede determinar el estado, situación, datos, etc. de un determinado bien o situación ambiental, que la mayoría de estos instrumentos utiliza la información como estandarte y punto de partida para la satisfacción de otro derecho que los contiene.

Estos instrumentos, sin embargo, tienen por función primordial el reforzamiento de un derecho que los rebasa pero al que nutren y dotan de mayor vigor para hacer más

fomento, medidas represivas, responsabilidad patrimonial en la administración, planificación ambiental, instrumentos de negociación y medidas económicas complementarias. Conf. el trabajo de M. CONSUELO ALONSO GARCÍA, N. GARRIDO CUENCA y J. A. MORENO MOLINA, "*Técnicas Jurídicas de tutela ambiental: instrumentos de intervención administrativa*", en L. ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones...*, ob. cit., pp. 122 y ss.; para una visión similar en cuanto a las diferentes medidas administrativas ambientales véase a M. DÍAZ ARAUJO, "*La regulación ambiental: nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria y estimuladora*", *Revista Jurisprudencia Argentina*, 2002 - III - 939, pp. 4 y ss.

⁴⁶ Justamente y sobre este tema, nos detendremos con mayor exhaustividad en el Capítulo Primero, especialmente en "El enunciado normativo ambiental como haz de libertades, derechos y restricciones", donde afirmamos que la letra constitucional de los catálogos estudiados proclaman un elenco de derechos -más allá de los que por vía interpretativa resulten viables-, tendientes a lograr una efectividad, un realismo constitucional ambiental frente al formalismo que tanto caracteriza a las normas de Derecho.

acabado el grado de satisfacción del bien tutelado, que no es otro que el mandato constitucional reconocido por los artículos 45 CE y 41 CA.

Con el panorama descrito y ante algunas consideraciones efectuadas, creemos pertinente efectuar una pregunta que apunta hacia la naturaleza del derecho de acceso a la información ambiental: ¿Es un derecho autónomo o bien tiene carácter instrumental? Los argumentos y conclusiones que servirán para responder a estos interrogantes, sumados a otras temáticas relacionadas, constituyen el hilo estructural de la tesis que a continuación se presenta.

Ahora bien, y sin perjuicio de los fundamentos para sostener una u otra posición, cabe dejar previamente planteado que la posición que defiende la autonomía del derecho estudiado no puede ser tajante, porque éste necesita inexorablemente al Derecho ambiental.

La determinación de una u otra postura no solo tendrá efectos o fines académicos, sino que además permitirá dilucidar a qué nos estamos refiriendo ante una pretensión subjetiva concreta en un supuesto de hecho real.

Relacionado con lo expresado, existe una clara diferencia desde una fuente primaria de conocimiento: los enunciados normativos constitucionales que se estudian en el presente trabajo y la inclusión del derecho en cuestión. La Constitución española al tratar el derecho subjetivo al medio ambiente (artículo 45.1), no prescribe disposición alguna sobre nuestro derecho de información. La construcción normativa de este último podría realizarse tomando el artículo 105.b de aquella para rellenar el vacío y procurar la satisfacción del derecho tutelado a través del mencionado artículo 45 o bien interpretando a éste último para adscribir el derecho a la información ambiental.

Por su lado, la CA sí prevé a nuestro derecho en el citado artículo 41 en su faz difusiva o activa, estableciendo un mandato a cargo de los órganos estatales quienes deben *proveer* tal información.

Se hacen estas breves referencias por las consecuencias que se proyectan sobre la autonomía o subordinación esbozada. Está claro que al derecho motivador de estas

páginas le “cuesta” adquirir plena autonomía, ya sea por su similitud o confusión con el derecho de acceso a la información pública estatal, o bien por su falta de finalidad en sí mismo, ambas cuestiones, como veremos, podrían entorpecer su construcción normativa.

Cualquiera que sea la postura, lo cierto es que a través del ejercicio del derecho se procura el conocimiento de algo que por determinadas circunstancias no se sabe. Ante un eventual planteo ejercitando el derecho de acceso informativo, se pueden suscitar dos situaciones claramente diferenciadas: la que indica que, instaurada una instancia o petición y proporcionada la información, el incoante asuma una posición pacífica una vez cumplido el trámite correspondiente; y otra, por el contrario, que se esté preparando otra vía o instancia posterior para el resguardo o reconocimiento de sus derechos.

Lo expresado en el párrafo anterior cobra mayor entidad por cuanto el derecho de acceso a la información pública de carácter ambiental busca dotar de certidumbre una determinada situación.

I. RELACIÓN DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL CON EL DERECHO GENERAL A GOZAR DEL MEDIO AMBIENTE

I.1. LA RECEPCIÓN CONSTITUCIONAL DEL INTERÉS AMBIENTAL

El ámbito de protección de los derechos que inicialmente habían sido reconocidos en las primeras declaraciones de derechos ha cambiado; mucho tiene que ver en ello la dinámica impuesta por la realidad y la propia mutación de las relaciones humanas, que trastocan aquella esfera de protección jurídica que posee toda persona, direccionándose hacia espacios antes desconocidos, destacándose la materialidad sobre la formalidad del Derecho⁴⁷.

⁴⁷ F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Estudio preliminar de la obra la Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado*: WERNER KÄGI, Dykinson, Madrid, 2005 (traducción al castellano de S. DÍAZ RICCI), p. 29.

En suma, las declaraciones de derechos nos ofrecen una profusión de normas protectoras de la vida, dignidad, libertad, propiedad, etc. Asimismo y mediante reconocimientos posteriores, se tiende a expandir los ámbitos de tutela sobre posiciones en las que antes el Derecho no se había proyectado, cambiando de manera radical la textura de los derechos que inicialmente habían sido proclamados⁴⁸. En efecto, estos nuevos intereses (antes sin importancia para el Derecho), se convierten de esta manera en derechos dignos de garantía jurídica, ampliando el abanico de los mismos. Ejemplificativamente y aunque es una obviedad, la CE de 1931 no consagra los mismos derechos que la de 1978; lo propio ocurre con la CA y sus antecesoras.

Lo aludido tiene plena vinculación con la inclusión de cláusulas sociales en declaraciones de derechos dentro del denominado “constitucionalismo social”. Éste fue creado esencialmente con el objeto de mantener un modelo de cobertura que propende a la igualdad sustancial de los ciudadanos, dentro del marco de un estado de bienestar⁴⁹, cuyas condiciones mínimas los poderes públicos se comprometen a proporcionar.

Los textos constitucionales comparados se incluyen en el fenómeno caracterizado por la incorporación de los llamados derechos de tercera generación⁵⁰, entre ellos el ambiental⁵¹, materializando de esta manera la llegada del constitucionalismo promisorio⁵², que pregona derechos e intereses siempre mejorables⁵³.

⁴⁸ A cerca de la “hermandad” de estos dos tipos de derechos en Constituciones, especialmente entre derechos de corte liberal y social, conf. a R. CANOSA USERA, *“Constitucionalismo promisorio y democracia”*, Revista Jurisprudencia Argentina, Facs. 4, 2005, p. 4.

⁴⁹ En la actualidad, el modelo del Estado social brevemente esbozado, choca frontalmente con algunas de las medidas de austeridad tomadas recientemente en España y Argentina, las que si bien son tomadas para paliar la crisis económica imperante, rebajan la calidad de los derechos sociales, pasando por alto el principio de no retroceso del nivel adquirido por las conquistas sociales.

⁵⁰ Como advierte entre muchos otros, E. JIMÉNEZ, *Los derechos de tercera generación*, Ediar, Buenos Aires, 1997, p. 185.

⁵¹ A cerca de la incorporación de este derecho en la Constitución española, conf. a A. B. GÓMEZ PUERTO, *“Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España”*, Noticias Jurídicas, 2008. En relación a la elaboración y debates parlamentarios que demandó el artículo 45 CE, puede cotejarse el trabajo de A. E. PÉREZ LUÑO, *“Artículo 45 Medio Ambiente”*, en la obra colectiva *Comentario a la constitución española de 1978*, (Dir. O. ALZAGA VILLAAMIL) Tomo IV, Edersa, Madrid, 1996, pp. 247 y ss.

⁵² En relación a constitucionalismo promotor, véase a P. LUCAS VERDÚ, *Curso...*, ob. cit.

⁵³ Sobre las aporías del Estado social, conf. a R. CANOSA USERA, *“Constitucionalismo...”*, ob. cit., p. 2. Por su parte, advierte la dudosa efectividad o éxito de los mismos, J. MARTÍNEZ DE PISÓN, *“La efectividad de los derechos sociales: de las necesidades básicas al desarrollo humano”*, en la

No obstante su inclusión en las Constituciones⁵⁴, no resulta tarea sencilla su construcción jurídica, no sólo por tratarse de un derecho nuevo con necesidad de contenido, sino porque estamos ante un concepto muy amplio, el medio ambiente, cuyas situaciones jurídicas particulares necesitan rellenarse⁵⁵, en virtud de la variedad y multiplicidad que pueden asumir. La incorporación señalada a veces lleva aparejada de manera literal el derecho a la información ambiental⁵⁶, como sucede en el caso argentino. Otras veces, no la hallamos inserta en tal derecho, siendo necesaria su construcción con otras normas constitucionales, como es el caso español. Sea como fuere, tanto en el caso español como en el argentino, conviene dejar clara una cuestión central, ya que entendemos que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho subjetivo ambiental.

Ahora bien, de todos los derechos sociales que se incorporan⁵⁷, el contenido de este medio ambiente constitucionalizado debe además confligir con su propia amplitud, siendo ésta uno de sus principales caracteres. En este último sentido, estimamos que toda persona tiene una noción (aunque sea básica), sobre el contenido del derecho al trabajo o a una vivienda o una cobertura de salud mínima; con el medioambiente no es tan sencilla la cuestión debido a la indeterminación de su contenido y los bienes que se pretende proteger.

Estos nuevos derechos que ahora se incorporan deben convivir no sólo entre ellos, sino también con los otros derechos ya incluidos, pudiéndose producir situaciones de

obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), ob. cit., pp. 131 y ss.

⁵⁴ Desde el plano que aquí nos interesa, estimamos que la preocupación por el cuidado de los bienes ambientales es reciente, cuya génesis se remonta al periodo de pos Segunda Guerra Mundial. Se hace esta mención debido a ciertas corrientes que observan al Derecho Romano como antecedente remoto del Derecho ambiental; creemos que se interpreta de manera forzosa a los mismos, ya que si bien aquel se ocupaba regular ciertos bienes ambientales, lo hacía para tutelar otro tipo de derechos como la propiedad, los bienes públicos, la salubridad, etc. Es el sentido que siguen entre otros entienden J. JORDANO FRAGA, *La Protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch, Barcelona, 1985, p. 46; también C. L. PARRA MUNDACA, *"El Medio Ambiente como problema constitucional en el Estado social. El impulso democrático ambiental"*, Dir. R. CANOSA USERA, Tesis Doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, octubre de 1999.

⁵⁶ Sirve de ejemplo el caso de Italia, que no incluye en su Carta Magna el interés ambiental, tutelándolo como derecho difuso.

⁵⁷ Tales como el derecho a la salud, a la vivienda, al trabajo, a la educación, etc.

conflicto y/o solapamiento (por la falta de determinación y claridad del contenido), que debe ser solucionada interpretándolos sistemáticamente con los otros valores y principios constitucionales⁵⁸.

La recepción constitucional del derecho al medio ambiente es un fenómeno reciente que ha tenido un notable éxito. En la actualidad una gran parte de los Estados con Constituciones escritas lo han reconocido –no todos con idéntica intensidad ni de la misma manera, como resulta lógico- y en consecuencia, confeccionan una estructura jurídica funcional para su eficacia en la realidad.

La antigua Constitución española de 1931, encomendaba al Estado la tarea de proteger bienes naturales y culturales, que por su belleza o valor merezcan su cuidado⁵⁹. En similar sentido, la vigente Constitución italiana de 1947, establece en su artículo 9.2⁶⁰, el deber estatal de proteger tanto el paisaje como el patrimonio cultural de los italianos. En ese momento, se protegía a los recursos naturaleza por su contenido paisajístico⁶¹.

Desde el plano histórico internacional, seguramente es el plexo polaco de 1952 uno de los primeros en incluir la problemática ambiental en su carta magna⁶². En similar sentido se pronunciaban los textos de Checoslovaquia de 1960, Bulgaria de 1971, Hungría de 1972 y de los Estados de Yugoslavia de 1974⁶³.

⁵⁸ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 50 y ss.; asimismo puede conf. el trabajo del mismo autor titulado, “¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?”, *Anuario de Derechos Humanos*, Nueva Época, 2005, pp. 151 y ss.

⁵⁹ Establecía el artículo 45.2 (incluido en el Capítulo II destinado a la “Familia, Economía y Cultura”) “El Estado protegerá también los lugares notables por su belleza natural o por su reconocido valor artístico o histórico.”

⁶⁰ El precepto establece que la República italiana, “Protegerá el paisaje y el patrimonio histórico y artístico de la Nación.

⁶¹ Advierte J. A. SOTELO NAVALPOTRO que el “paisaje no es igual a la naturaleza, sino una interpretación de ella”, en “*Desarrollo y medio ambiente en Europa. El patrimonio natural como base de la sostenibilidad*”, Observatorio Medioambiental, N° 8, 2005, p. 264.

⁶² Textualmente disponía que los ciudadanos “tienen derecho al aprovechamiento de los valores del ambiente natural y el deber de defenderlos”.

⁶³ Conf. a R. MATÍN MATEO, *Manual...*, ob. cit., pp. 59 y ss.

Las Constituciones de la Confederación Helvética en 1971 (artículo 24.7), Grecia en 1975 (artículo 24), de Portugal en 1976 (artículo 66), España en 1978 (artículo 45) y Argentina (artículo 41), entre muchas otras, siguieron el mismo rumbo.

En la dirección apuntada, las Constituciones de España, Portugal y Grecia⁶⁴ lo consagran luego de transcurrir un periodo pos dictatorial a mediados de 1970.

En la República Argentina, con la reforma constitucional de 1994 se incorpora la cláusula ambiental a tal ordenamiento jurídico, contribuyendo y formando parte del variado y numeroso abanico de derechos sociales⁶⁵.

En efecto, con la inserción del interés ambiental en los respectivos catálogos constitucionales se suscitan inconvenientes de acoplamiento y equilibrio con otros intereses, en este caso particular revisten mayor complejidad debido a la *vis* expansiva de lo ambiental⁶⁶ y ello supone un reequilibrio, nuevas ponderaciones y desajustes⁶⁷.

La constitucionalización de lo ambiental tiene que ser enfocada desde los presupuestos enunciados: un nuevo interés que, junto con otros también de índole prestacional, adensa el constitucionalismo social⁶⁸.

El citado fenómeno de inclusión constitucional del interés ambiental⁶⁹ ha encontrado plena satisfacción en los países iberoamericanos. Desgraciadamente tal

⁶⁴ Un estudio comparativo sobre la positivización constitucional del Derecho ambiental, y su correlativa y diferente técnica normativa, lo realiza D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit., pp. 45 y ss.

⁶⁵ Un estudio de los mismos lo hace G. BIDART CAMPOS, *"Los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución reformada en 1994, hechos y derecho"*, Derechos económicos, sociales y culturales, N° 7, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2000.

⁶⁶ Producto de esa expansividad, en la doctrina argentina, C. S. FAYT, vincula el interés ambiental con el derecho a la preservación de la salud, en *Evolución de los derechos sociales...*, ob. cit., p. 79.

⁶⁷ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 32 y ss.

⁶⁸ *Ibídem*, p. 33; asimismo R. CANOSA USERA, *"¿Existe un verdadero..."*, ob. cit., pp. 151 y ss.

⁶⁹ Así Panamá (1972), Cuba (1976), Ecuador (1979), Perú (1979), Chile (1980), Honduras (1982), El Salvador (1983), Haití (1985), Nicaragua (1987), Brasil (1988), México (1987), Colombia (1991), Paraguay (1967), Perú (1993) y Argentina (1994), incluyeron el Derecho ambiental en sus respectivas constituciones.

conquista no se materializa en la realidad de estos países, cayendo a veces en el paradigma del nominalismo constitucional⁷⁰.

Sin embargo, éste interés ambiental no es el único que cae bajo este nominalismo en Sudamérica. El crecimiento desmedido de cláusulas sociales en plexos constitucionales –que a la postre resultan de imposible realización–, es un suceso que se ha generalizado⁷¹. Acontece con ello un evidente incumplimiento constitucional de sus cláusulas promotoras en la denominada crisis del Estado social⁷². Tal situación se materializa en poseer mandatos o cláusulas constitucionales de avanzada, pero a la vez existe una carencia de medios o instrumentos –en su mayoría económicos– capaces de llevarlos a la práctica. En otros términos, el ropaje constitucional no resulta de la medida del Estado en que esto sucede, pronunciándose sobre mandatos y fines que no puede acometer. Si bien no se refiere a este tema puntual, pero teniendo en cuenta la agregación desmedida de derechos sociales, parecería que la Constitución se encuentra en una *encrucijada*⁷³ –por usar las palabras de LUCAS VERDÚ–, ante su incumplimiento⁷⁴.

En conclusión, se garantiza la protección de un interés antes indiferente para el Derecho –que era sólo enfocado desde el plano de la explotación de la naturaleza o bien desde el derecho de propiedad y sus derivaciones económicas–, para procurar el pleno desarrollo de la persona mediante el disfrute/goce de bienes ambientales.

⁷⁰ Situación que resalta R. CANOSA USERA en “Constitutionalismo...”, ob. cit., p. 5, y también en *Constitución...*, ob. cit., p. 40.

⁷¹ Uno de los resultados de este acontecimiento sudamericano en el Derecho ambiental es la profusión normativa y la falta de eficacia o cumplimiento de las mismas; advierten tal inconveniente con carácter general, R. L. LORENZETTI, *Teoría...*, ob. cit., p. 50; N. CAFFERATTA, “De la efectividad del derecho ambiental”, *Revista La Ley*, N° 2, 2007, p. 1308; R. OJEDA MESTRE, “El derecho ambiental del Siglo XXI”, extraído del sitio Web //C:/Misdocumentos/ojedamestre.html.

⁷² Conf. para todo a R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 36 y ss. Por su parte, para B. LOZANO CUTANDA, esta crisis se proyecta en el Derecho ambiental por la falta de aplicabilidad, convirtiéndolo muchas veces en “papel mojado”, en “*Eclosión y crisis...*”, ob. cit., p. 391.

⁷³ El autor señala que el termino encrucijada significa: encontrarse al borde de un cruce de caminos (sentido topográfico); emboscada, asechanza, ocasión aprovechada para dañar a alguien (sentido de peligrosidad); y dilema (argumento alternativo), P. LUCAS VERDÚ, *La Constitución en la Encrucijada*, discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, contestación de M. HERRERO DE MIÑÓN, Sesión de 7 de junio de 1994, p. 15.

⁷⁴ Sobre el particular, conf. a C. DE CABO, *La Crisis del Estado Social*, PPU S.A., Barcelona, 1986.

I.1.1. El derecho subjetivo al medio ambiente como derecho de libertad

Se ha estudiado y escrito de manera prolija sobre los derechos públicos subjetivos, lacónicamente diremos que ya KELSEN⁷⁵ vislumbraba la falta de consenso sobre el concepto de derecho subjetivo, aduciendo que tal situación respondía a la *“falta de un cuestionamiento correcto y preciso”*. En ese orden, el célebre jurista germano JELLINEK (para nosotros el máximo referente de la doctrina clásica de los derechos públicos subjetivos) explica y fundamenta su teoría en la obra *“Sistema de Derechos Públicos Subjetivos”* de 1892, expresando que los mismos son *“la potestad de querer que tiene el hombre, reconocida y protegida por el ordenamiento jurídico en cuanto se dirige a un bien o interés”*⁷⁶. Desde otro punto de vista y para ilustrar sucintamente lo señalado, KELSEN utiliza como punto de referencia y centro de su concepto la capacidad del sujeto. Ahora bien, al expresarnos en el presente sobre los derechos subjetivos y para evitar análisis superfluos, daremos por sentada en todos los casos ésta última. La fuente de los derechos públicos subjetivos es el Estado y el medio para su creación el Derecho objetivo, en cuanto instrumento a través del cual el Estado crea y tutela derechos.

Ahora bien, desde una interpretación gramatical, de la letra de los primeros incisos de los artículos 45 CE y 41 CA, se infiere que los mismos reconocen un derecho subjetivo a disfrutar/gozar de un medio ambiente adecuado/sano para la persona e imponen una obligación correlativa.

Tanto en la CE como en CA, dentro de las múltiples posibilidades con que puede contar el legislador constitucional al incluir un derecho, se optó en lo medioambiental por reconocer al mismo tiempo un derecho e incluir un mandato expreso a los poderes públicos. Mediante lo primero se instituye una norma de relación que a la vez opera como principio que se proyecta sobre la totalidad del ordenamiento jurídico, es decir el derecho a disfrutar/gozar del medio ambiente adecuado/sano para la persona, trasluciendo un derecho subjetivo de libertad. A través de lo segundo se encomienda al

⁷⁵ H. KELSEN, *General theory of Law and State* (1945), traducción castellana: *Teoría general del derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, D. F., 1949, p. 56.

⁷⁶ G. JELLINEK, *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978, p. 227.

Estado el establecimiento de las condiciones bajo las cuales dicho derecho pueda disfrutarse o gozarse, además de otros fines prefijados.

Queda entonces dilucidar cuáles son las situaciones jurídicas subjetivas que forman el contenido del derecho⁷⁷ reconocido por los artículos 45 CE y 41 CA. Tarea que se ve comprometida al no existir una ley que desarrolle directamente el precepto español, dificultándose en consecuencia, la determinación de las situaciones del término *disfrutar*.

Sin entrar en mucho detalle sobre las categorizaciones que desde la dogmática jurídica se realizaron sobre el interés ambiental, podemos brevemente esbozar que fue configurado como un derecho humano⁷⁸ inherente a la personalidad del hombre, como un derecho de incidencia colectiva, como un derecho difuso⁷⁹, como un derecho de tercera y/o cuarta generación, como un derecho prestacional, etc.

⁷⁷ Ejemplificativamente, M. CALVO sostiene que el disfrute ambiental abarcaría también el derecho a un cielo oscuro o el derecho a un cielo estrellado, en *Escritos de Derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 27 y ss. .

⁷⁸ Es de verdad basta la bibliografía que lo conecta a los derechos humanos -siendo su antecedente más remoto el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Nueva York, 1966)-, bibliografía entre la que destacamos a E. RUIZ VIEYTEZ, “*El derecho al ambiente como derecho de participación*”, Zarautz-Ararteko, 1990, pp. 29 y ss.; D. BOO y A. VILLAR, *El derecho humano al medio ambiente*, Astrea, Buenos Aires, 1999, también disponible en www.corteidh.cr/tablas/21337.pdf; M. PINTO y M. M. ANDINO, “*El derecho humano al ambiente y su relación con el sistema interamericano de derechos humanos*”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit., pp. 521 y ss.; C. A. RODRIGUEZ, *El derecho humano al ambiente sano: los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012; M. A. LÓPEZ ALFONSÍN y C. E. TAMBUSI, “*El medio ambiente como derecho humano*”, disponible en el sitio web de la Fundación de Derecho Administrativo Argentina, www.gordillo.com/DHG/capXI.pdf; G. GARCÍA MINELLA, “*Ley general del ambiente*”, en la obra colectiva *Derecho ambiental* (Coord. E. P. JIMÉNEZ), Ediar, Buenos Aires, 2004, pp. 19 y ss.; V. H. RICCO, “*El derecho humano de acceso a la información pública ambiental*”, en la obra colectiva *Derechos humanos legalidad y jurisdicción supranacional*, (Dir. J. C. VEGA, Coord. C. SOMMER), Ed. Mediterránea, Córdoba, 2006, pp. 241 y ss.; I. NARVÁEZ y M. J. NARVÁEZ, *Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque político)*, Flacso, Quito, 2012, p. 476; J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual...*, ob. cit., pp. 91 y ss.; D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit., pp. 39 y ss.; A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional: una guía práctica*, Caja Madrid - IIDMA (Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente), 2008, Madrid, pp. 43 y ss.

⁷⁹ Sostiene F. LÓPEZ RAMÓN, que derecho fundamental, derecho subjetivo y derecho colectivo son las diferentes modalidades que pueden asumir las situaciones jurídicas activas en materia ambiental, en “*Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 95, 1997, p. 347.

Desde el plano constitucional, existen razones para considerarlo como un derecho fundamental⁸⁰ de naturaleza mixta: un derecho de libertad, aunque readaptado al Estado social, y un derecho prestacional.

Si para la doctrina liberal-burguesa el individuo poseía una libertad pre-estatal, en principio ilimitada a efectos de resguardarse de los eventuales ataques estatales, porque dicha libertad se apoyaba primordialmente en la características de la misma es decir *sin más*, o sea general de acción y adquisición y la garantía de la propiedad adquirida, concluimos que los párrafos primeros de las CE y CA entraña un derecho de libertad.

Esta libertad *aggiornada* por las novedosas necesidades ambientales, representa la libre disponibilidad de disfrute/gozo de bienes ambientales: tanto de su valor estético, como de los que por acciones de otros sujetos pongan en peligro su calidad de vida en clave ambiental. En efecto, para la satisfacción del derecho se precisa tanto de una no intromisión estatal como también de su intervención a través de una pretensión de realización. Esto que a simple vista se presenta como un contrasentido no lo es, ya que esa libertad debe posibilitarse y asegurarse realmente mediante prestaciones sociales y garantías estatales⁸¹.

La naturaleza dual (cuya segunda parte examinaremos en el párrafo siguiente) del derecho analizado en este párrafo, nace del enunciado normativo de las Constituciones española y argentina: de un lado derecho subjetivo de libertad ya que el disfrutar/gozar de bienes ambientales supone un ejercicio de libertad de placer estético, espiritual o material de los mismos (primeros incisos de los preceptos 45 CE y 41 CA) y por otro también es un derecho de prestación en el que el Estado debe promover las

⁸⁰ Fundamentalidad que nace de su íntima conexión con la dignidad de la persona. En contra de este argumento, negándole incluso la naturaleza de derecho subjetivo, por no ser ejercitables directamente por su ubicación y la conexión del artículo 53.3 CE, P. PÉREZ TREMP, “*Los Derechos Fundamentales*”, en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, ob. cit., p. 135. Para J. F. ALENZA GARCÍA, existe una protección “refleja” a través de derechos fundamentales, en *Manual...*, ob. cit., pp. 41 y ss.

⁸¹ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 75; también R. CANOSA USERA, “*¿Existe un verdadero...*”, ob. cit., pp. 151 y ss. Por su parte y de la perspectiva de la responsabilidad estatal por daños ecológicos, conf. a A. M. BRICEÑO CHAVES, “*Hacia la efectividad...*”, ob. cit., pp. 112 y ss.

condiciones materiales para su eficaz ejercicio de él (segundos incisos de los artículos 45 CE y 41 CA)⁸².

El disfrutar o gozar de un medio ambiente adecuado/sano, supone un acto de libertad; como tal genera la pretensión personal de no ser perturbado en ese disfrute o gozo⁸³ como atributivo de cada persona en su individualidad, pero también de o para *todos* (como lo expresan las CE y CA).

Empero, ésta libertad confronta directamente con otras libertades también reconocidas, como la de explotación de los recursos naturales –antes ilimitada-, en consecuencia y llegado el caso necesariamente deberán ponderarse tales intereses en un juicio de valor concreto.

Muchas de las consideraciones del Derecho español referidas a nuestro interés pueden proyectarse sin problemas en el ordenamiento jurídico argentino –de ahí su tratamiento mayoritariamente conjunto-, otras no pueden hacerlo. En esa dirección, no cabe duda de que el artículo 41 inciso 1 (CA) consagra un derecho subjetivo cuya titularidad corresponde a *todos*, y que tiene por fin el gozar de bienes ambientales adecuados para el desarrollo de la persona y su correlativa reclamación –en caso de inobservancia, violación o menoscabo- ante los tribunales que resulten competentes.

A diferencia de lo que ocurre en el Derecho español –donde existen opiniones contrapuestas- y por contar con una Ley General del Ambiente, en el caso argentino indiscutiblemente nos encontramos ante un derecho subjetivo –si bien con sus peculiaridades- cuyo contenido está demarcado y que potencialmente podría someterse ante el conocimiento de la Justicia por vías ordinarias o extraordinarias, en teoría, sin demasiadas complicaciones.

⁸² R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 272; para F. DELGADO PIQUERAS “el derecho al ambiente es un derecho subjetivo de naturaleza constitucional, de configuración legal y protección ordinaria”, conf. su trabajo “*Régimen jurídico del derecho constitucional al medio ambiente*”, Revista Española de Derecho Constitucional, N° 38, 1993, p. 56.

⁸³ R. CANOSA USERA, *Ibídem*, p. 108.

I.1.2. El derecho al medio ambiente en su faz prestacional

Desde esta óptica el Estado mediante su acción promotora, busca transformar la realidad procurando gestionar y materializar un determinado estado de bienestar, removiendo obstáculos si fuere necesario. Con ello cumple funciones prestacionales concretas⁸⁴, adoptando así una labor protagónica en las relaciones entre el Estado y los particulares, procurando mutar positivamente la realidad para el cabal cumplimiento de los postulados constitucionales. Se aleja así del antiguo papel abstencionista en relación a los derechos de viejo cuño, en que el Estado era garante de aquellos, pero fundamentalmente, un espectador⁸⁵.

Enlazado con lo expuesto, ya anticipamos en las páginas previas algunas consideraciones sobre la inclusión de cláusulas sociales en declaraciones de derechos y la problemática que se presenta al pretender generar un estado de bienestar mínimo, nota distintiva del constitucionalismo social.

Esta faceta prestacional es a su vez limitadora de su faz de derecho de libertad demarcando el ámbito en el que aquélla deberá ser satisfecha, justificándose esta limitación en que necesariamente deberá restringir la autonomía de la libertad, procurando lograr el bienestar general en clave ambientalista.

Que el Derecho ambiental sea también un derecho prestacional⁸⁶, implica que al mismo tiempo deben crearse condiciones y ejecutarse acciones estatales concretas, compeliéndose de esta forma a los órganos públicos a la elaboración de un marco –que en lo ambiental es complejo- con un determinado escenario para la plena realización o

⁸⁴ En contra parcialmente de este argumento, se encuentra J. F. ALENZA GARCÍA, para quien no es estrictamente necesaria la labor del Estado para la satisfacción del disfrute ambiental, ya que éste no es el encargado de velar por la calidad del ambiente, en *Manual...*, ob. cit., p. 100. Criterio similar, es el adoptado por D. LOPERENA ROTA, para quien “la actividad del Estado queda limitado en nuestro caso a la protección de lo preexistente”, en *Los principios...*, ob. cit., p. 53.

⁸⁵ Conf. a D. GRIMM, *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2006, pp. 77 y ss.

⁸⁶ Así lo entienden entre otros DOMPER FERRANDO, F. LÓPEZ RAMÓN, *La Conservación de la naturaleza y los espacios protegidos*, Real Colegio de España, Bologna, 1980; ESCOBAR ROCA; BELTRÁN y CANOSA USERA, “Relevancia constitucional del medio ambiente”, *Revista Noticias de la Unión Europea*, Nº 122, p. 122, p. 45.

complacencia del derecho. Lo mencionado se engarza perfectamente con la cara social del constitucionalismo contemporáneo, siendo lo ambiental una materia que el Estado debe siempre optimizar.

Las Constituciones española y argentina establecen el alusivo mandato, en los incisos segundos de cada una; dicha misión prestacional debe estar encaminada al disfrute (CE)⁸⁷ o goce (CA) de los titulares del derecho, expuesta en los incisos primeros de las mismas. Sin embargo, la sola inclusión de estos derechos de naturaleza prestacional sin la cobertura económica que demandan puede llevar a la situación de “nominalismo constitucional” ya enunciada. Lo que ha motivado la denominación de estos derechos prestacionales como “derechos imperfectos”⁸⁸, principalmente por la naturaleza programática y sujetos a las posibilidades y avatares económicos de un Estado.

Lo expuesto en el acápite anterior, encuentra el lastimoso ejemplo sudamericano y lo que acontece con la incorporación libérrima (quizás apresurada) de cláusulas sociales en las Constituciones. Esta situación se podría configurar como una inconstitucionalidad por omisión estatal⁸⁹.

En suma y conforme a los argumentos que esgrimimos, si los derechos sociales nacen como reacción a la desigualdad existente en los diferentes estratos sociales componentes de una comunidad, que a posteriori reformulará la actuación del Estado confiriéndole un rol substancialmente diferente, concluimos que con el interés

⁸⁷ Conf. para todo a R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 113; asimismo véase del mismo autor un posterior trabajo intitulado, “¿Existe un verdadero...”, ob. cit., pp. 151 y ss.

⁸⁸ C. S. FAYT, *Evolución de los derechos sociales: del reconocimiento a la exigibilidad*, La Ley, Buenos Aires, 2007, p. 2.

⁸⁹ Sobre inconstitucionalidad por omisión conf., entre otros, a FERNÁNDEZ RUIZ, ob. cit., M. A. AHUMADA RUIZ, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”, *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, N° 8, 1991; A. GARRORENA, *El Estado español y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984; J. J. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *La inconstitucionalidad por omisión: teoría general; derecho comparado; el caso español*, Civitas, Madrid, 1998; J. TAJADURA TEJADA, “La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales”, extraíble del sitio web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/8.pdf>, pp. 3 y ss.; F. FERNÁNDEZ SEGADO, “El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas”, *Revista de Estudios Constitucionales*, año 7, N° 2, 2009, pp. 13 y ss.; J. B. MESTRE, “La Inconstitucionalidad por omisión”, *Jornadas sobre Constitución y Justicia Constitucional en Centroamérica*, Agencia Catalana de Cooperación - Centro de Estudios y Formación Constitucional Centroamericano, 2008, pp. 71 y ss.

ambiental tal actividad pública es obligatoria e imprescindible para atender los fines impuestos o declarados.

I.2. EL ENUNCIADO NORMATIVO CONSTITUCIONAL COMO HAZ DE LIBERTADES, DERECHOS Y RESTRICCIONES

I.2.1. España

Aunque a simple vista, las normas constitucionales ambientales de España y Argentina poseen similitud en su estructura, decidimos abordar este tema de forma diferenciada. A pesar de ello, brevemente diremos que ambas estructuras reflejan el “armazón” típico constitucional de la cláusula ambiental, consagrandos a la vez un derecho y un principio, que deberán ser contruidos por un “soporte” legislativo. Consideramos que a partir de ambos enunciados normativos se pueden vislumbrar una variedad de derechos y obligaciones (tal como reza el título del párrafo), trataremos de esbozar algunas.

Previo a ello, advertimos que el interés ambiental en la CE se encuentra en el Título Iº “De los Derechos y Deberes Fundamentales”, en su Capítulo IIIº destinado a “Los Principios Rectores de la Política Económica y Social”, situación que resultará concluyente en diversos aspectos como se detallará *infra*⁹⁰.

La fórmula del artículo 45.1 CE establece que “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo”.

Se observa que el legislador constitucional ha querido “universalizar” con el término *todos* el disfrutar del medio ambiente; no se expresan términos distintivos como españoles, tampoco ciudadanos o algún vocablo empleado para diferenciar.

⁹⁰ Conf. párrafo I.3.1.

Por su parte, el medio ambiente reconocido debe contener ciertas características que dan a la norma un elevado nivel de indeterminación a completarse por normas sustentadoras y específicas, ya que debe ser “*adecuado para el desarrollo de la persona*”. Ahora bien, cabe una pregunta ¿Cuál sería el entorno adecuado o apto para el desarrollo de la persona?; ¿Acaso lo poseen aquellas personas que tienen su vivienda a la vera de la autopista A-5 en Madrid? La respuesta a este interrogante, en cuanto al contenido y finalidad del derecho, siembra gran incertidumbre y debe examinarse de acuerdo a los límites de la razonabilidad y conforme a los estándares científicos admisibles para la determinación de estos supuestos constitucionales, los que son contributivos del contenido del derecho. En todos los casos se hace imperiosa una norma al efecto.

Ya expresamos *supra* que este derecho tiene una faz de libertad, que consiste en no ser perturbado en la satisfacción del mismo⁹¹. En este punto cabe hacernos otro interrogante ¿Cuáles son los derechos subjetivos que engloba el término *disfrutar*? Complica la repuesta la ausencia de una ley general⁹² que determine el alcance de tal concepto, como distinguiremos *infra*, no obstante tal determinación puede hacerse por vía doctrinal o bien por interpretación judicial. Por cuestiones de practicidad sólo nos ocupáremos de la primera (determinación por la doctrina) y lo haremos de manera breve.

Se ha sostenido que el término disfrutar⁹³, abarcaría el derecho de acceso a los bienes ambientales, el derecho de contemplación -por su contenido diletante-, y el derecho de uso de la naturaleza.

Atento a la signada categorización no se hallaría incluido el derecho de acceso a la información ambiental, siendo solo un instrumento colindante a los derechos

⁹¹ Sobre el medio ambiente como derecho de libertad, nos remitimos a lo expresado en el punto I.1.1 del presente trabajo.

⁹² E. J. ULL PONT, “*La defensa del medio ambiente en la Constitución*”, Revista de Estudios Políticos, N° 5, 1978, p. 159, destacaba la urgencia en aquel año de la sanción de una ley general ambiental.

⁹³ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 119 y ss.; reitera el mismo argumento el propio autor en, “*¿Existe un verdadero...*”, ob. cit., pp. 151 y ss.

enunciados. Por nuestra parte⁹⁴, entendemos que al término disfrutar podría adscribirse el derecho de acceso a la información ambiental; de hecho, es una de las cuestiones que se tratan de dilucidar en esta tesis.

Al mismo tiempo, el 45.1 se presenta como de carácter dual, de derecho-deber referido al entorno natural, adoptando y alineándose a una de las características del Estado social que acompaña el reconocimiento de derechos sociales, con la imposición de un correlativo deber⁹⁵; de manera que el otorgamiento del derecho implica a la vez el deber de soportar sacrificios⁹⁶.

El artículo 45.2 establece también que:

“Los poderes públicos velarán por la utilización racional de los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.”

Se puede observar la presencia de un mandato explícito para el Estado en su totalidad por medio de un principio que al mismo tiempo se une al principio establecido en el 45.1, es decir su adecuación antropológica. La dimensión objetiva del derecho ambiental se refleja en el 45.2 de la Carta Magna española. Se presenta proclamando tres principios ambientales básicos: el desarrollo de la persona en clave de mejora de calidad de vida⁹⁷, propendiendo un entorno vital adecuado; el velar por la utilización racional de los recursos naturales; y la defensa y restauración de los bienes ambientales⁹⁸. Ejecutando estos principios de manera cabal se lograría el mandato constitucional del artículo 45.1, constituyéndose como un medio para tal finalidad. Se incluye además un clásico elemento ambiental como lo es la solidaridad colectiva⁹⁹.

⁹⁴ Coincidentemente con E. ALONSO GARCÍA, “La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 61, 1984, pp. 49 y ss.

⁹⁵ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 201.

⁹⁶ J. GOMES CANHOTILHO, *Protecção do ambiente e direito de propriedade*, Coimbra Editora, Coimbra, 1995, p. 105.

⁹⁷ Conf. A. E. PEREZ LUÑO, “Artículo 45 Medio Ambiente...”, ob. cit., p. 143.

⁹⁸ Conf. para todo a R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 143.

⁹⁹ Tratada en el Capítulo Cuarto, punto 6.

Finalmente y con ánimo de reforzar el cumplimiento del derecho, la CE recoge en el inciso 3º, el régimen sancionatorio ambiental y su pertinente deber de reparación y/o recomposición del daño ocasionado, textualmente dispone:

“Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado.”

Es menester recalcar que el interés medioambiental choca¹⁰⁰ frontalmente con otros; quizás donde se ve más reflejada esta situación sea con el derecho de aprovechamiento de los recursos naturales -y las derivaciones que puede revestir el mismo-, de manera que éste, antes desmedido derecho, tiene limitaciones y restricciones¹⁰¹ que penden sobre él inexorablemente.

I.2.2. Argentina

Es menester aclarar que la Constitución argentina recibe el influjo de las Constituciones de España, Portugal y Grecia –entre otras-. En el año 1994 cuando se produjo su última reforma, a modo de balance y juicio global destaca SAGÜES que el texto vigente no guarda uniformidad de estilo, ya que las cláusulas antiguas generalmente sobrias y concretas, conviven ahora con reglas detallistas y largas, donde el constituyente se transforma en legislador ordinario¹⁰². Además destaca que la reforma constitucional está incompleta ya que requiere una inteligente interpretación de los jueces y exige al mismo tiempo, el dictado de un cúmulo de normas que va a completar el organigrama constitucional¹⁰³. Con esta reforma¹⁰⁴ se introducen normas con los

¹⁰⁰ Situación que advierte entre muchos otros, J. J. I. MANZANO, “Legitimidad técnica y legitimidad democrática en la toma de decisiones administrativas que afecten al medio ambiente”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 3, 2003, p. 105, quien sostiene que pueden “matizar” la concreción del artículo 45 CE, el derecho a la propiedad (artículo 33 CE), a la libertad de empresa (artículo 38 CE) y al desarrollo económico (artículos 40.1 y 130 CE).

¹⁰¹ Sobre este tópico y desde la esfera empresarial, puede consultarse a I. GARCÍA VITORIA, *Prohibiciones ambientales...*, ob. cit., pp. 73 y ss.; también a R. L. LORENZETTI, *Teoría...*, ob. cit., pp. 22 y ss.

¹⁰² N. P. SAGÜES, *Comentarios a la reforma constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1995, p. 37.

¹⁰³ *Ibidem*. Conf. también, entre otros a A. MONTBRUN, E. VALENZUELA y L. PORRAS, “Apuntes sobre la reforma constitucional de 1994”, sitio

caracteres típicos del constitucionalismo social de forma tal que con la inclusión constitucional del Derecho ambiental –como ocurre con todos aquellos dotados de características prestacionales- no es posible precisar su contenido a partir de postulados constitucionales, sino por medio de una ley dictada en su consecuencia.

La citada reforma, agrega tan sólo un segundo capítulo sobre “Nuevos Derechos y Garantías” y contenido en él se encuentra el derecho al ambiente en el citado artículo 41¹⁰⁵.

El inciso 1 del mencionado artículo establece:

“Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.”

Al igual que el texto español, se quiso universalizar mediante el término *todos los habitantes*¹⁰⁶ –si bien es un concepto menos abarcador del que optare el texto español- al consagrar un derecho subjetivo hacia la persona.

Este ambiente debe ser *sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*. Si bien se dota de más especificaciones los adjetivos que se le adjuntan a este *ambiente*, no ofrecen grandes certezas en cuanto a su determinación. Al igual que en el supuesto español y a modo ilustrativo, cabía preguntarnos ¿Tienen un ambiente con esas

www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma_constitucional_d_1994.pdf.; sobre la situación ambiental previa a la reforma puede consultarse a J. ESAIN, G. GARCÍA MINELLA, E. P. JIMÉNEZ, “La cuestión ambiental antes y después de la reforma constitucional de 1994”, en la obra colectiva *Teoría y crítica del derecho constitucional* (Coord. R. GARGARELLA), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008, pp. 1001 y ss.

¹⁰⁴ Previo a la reforma de 1994, si bien con otra fortaleza, existe reconocimiento constitucional de cláusulas sociales, conf. a M. TISSEMBAUM, “El constitucionalismo social en la República Argentina”, Revista Jurídica 3, Facultad de Derecho (UNT), Tucumán, 1958, pp. 24 y ss.

¹⁰⁵ H. QUIROGA LAVIÉ, sostiene que el artículo 41 CA se refiere al carácter substantivo o de fondo del ambiente, mientras que el artículo 43 CA se ocupa de su ámbito procesal, en “El Estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional”, Revista La Ley, 1996-B, 950, p. 1.

¹⁰⁶ R. L. LORENZETTI, en relación a la universalización del Derecho ambiental, se expresa acerca de la “no exclusión de beneficiarios: todos los individuos tienen derecho al uso y por lo tanto no pueden ser excluidos”, *Teoría...*, ob. cit., p. 8.

características aquellos habitantes que viven a la vera del Riachuelo en la ciudad de Buenos Aires? Y la respuesta se hace efectiva mediante una ley general que colme de contenido al párrafo primero del citado precepto, que en Argentina es la Ley Nacional 25.675 (LGA). Dicha ley¹⁰⁷, establece la política nacional ambiental proclamando derechos subjetivos ambientales, sirviendo al mismo momento para fijar el alcance del término constitucional *gozar*. Este cuerpo normativo, estatuye los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación de un medio ambiente sustentable.

A vista del tenor de la Ley 25.675, estimamos que se reconocen derechos subjetivos, aunque no de una manera inequívoca, expresados en el precepto 2°, incluyéndose en el mismo el inciso i), el derecho de acceso a la información ambiental.

Del mencionado artículo 2 podríamos inferir que nacen por lo menos los siguientes derechos subjetivos: a la preservación, conservación, recuperación y mejoramiento de la calidad de los recursos ambientales (tanto naturales como culturales (inciso a); a fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión (inciso b); a organizar e integrar la información ambiental y asegurar el libre acceso de la población a la misma (inciso i). Paralelamente al citado artículo, se alinean los preceptos 16, 17 y 18, dentro de la parte que destina la ley a la “Información Ambiental”.

Retomando el análisis de la CA, se incluye además el concepto de desarrollo sostenible¹⁰⁸ y de la denominada “responsabilidad intergeneracional”¹⁰⁹ de la que tanto se ha escrito y estudiado. Así CAFFERATTA afirma que al estar frente a un derecho de cuarta generación, nuestra generación ha celebrado una suerte de cláusula a favor de un

¹⁰⁷ Un más pormenorizado análisis lo realizamos en el parágrafo I.3.2 del presente.

¹⁰⁸ Para D. SABSAY, el artículo tiene *numerosísimas consecuencias*, destacándose los planos de la toma de decisiones en clave participativa y las acciones del Estado para tornar efectivo el derecho, en “*La protección del medio ambiente en la Constitución Nacional*”, La Ley, 2003, N° 1167, p. 2.

¹⁰⁹ La doctrina alemana utiliza el término *generationengerechtigkeit*, para referirse a la justicia entre generaciones, sobre el tema y vinculado al medio ambiente, conf. a T. FLEINER GERSTER, “*Die zukunft des schweizerisches Rechstaates*”, en la obra colectiva, *Festgabe ALFRED RÖTHELI zum fünfund-sechzingsten geburstag*, Staatskanzlei des Kantons Solothurns, Solothurns, 1990, p. 97.

tercero –las generaciones futuras- de dejarle el mundo en las condiciones que lo hemos recibido o mejores. Esto significa, que a partir de la reforma constitucional, aparece un nuevo sujeto de derecho colectivo que son las generaciones futuras.¹¹⁰

Tanto el texto argentino como el español se alinean con lo prescripto en la Conferencia de Estocolmo de 1972¹¹¹, al otorgar un derecho y a la vez imponer una obligación, un derecho-deber impuesto a sus dirigidos.

Como acontece en la CE, el segundo acápite está dirigido a los poderes estatales dictándoles una abierta imposición de carácter activo con fines explícitos y tendientes principalmente al empleo prudente y razonable de los bienes ambientales. Se establece un principio por medio de una norma de acción destinada a los órganos estatales expresando su dimensión objetiva:

“Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales.”

Afirmamos en el punto precedente que la CE al proyectarse sobre la dimensión objetiva del interés ambiental, lo hace a través de tres principios básicos. Yuxtaponiendo estos principios al caso argentino estimamos que los mismos son por una parte: el goce de un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano; y por otra proveer¹¹² de manera multidireccional: a la protección del derecho antes expresado, a la utilización racional de los bienes ambientales, a la preservación tanto del patrimonio natural como cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación de carácter ambiental.

¹¹⁰ N. CAFFERATTA, “*Panorama actual del Derecho ambiental*”, en la obra colectiva, *Cuestiones actuales de derecho ambiental*, El Derecho, Buenos Aires, 2007, p. 10.

¹¹¹ La Conferencia de Estocolmo de 1972, concluyó que “el hombre tiene el derecho fundamental a unas condiciones de vida satisfactorias dentro de un medio ambiente que le permita vivir con dignidad y bienestar. El hombre tiene también el deber solemne de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras”. Sobre la relación de esta Conferencia y nuestro derecho, véase el punto II.1.1. del Capítulo Segundo.

¹¹² Dicho término, es el mismo que el empleado en el Preámbulo de la CA, al decir “proveer a la defensa común”, lo que para J. A. GONZÁLEZ CALDERÓN, implica la obligación del Estado Federal de acordar los medios para la satisfacción de tal objetivo, en *Derecho Constitucional Argentino*, Lajouane, T. I, Buenos Aires, 1923, p. 323.

Asimismo, se zanan muchas dudas en la CA referidas a la inclusión del elemento cultural en el interés ambiental, concluyendo afirmativamente. Se pronuncian además instrumentos básicos e imprescindibles para una tutela efectiva como lo son la información y educación ambientales, que deben ser atendidas mediante la acción estatal.

Es de remarcar que algunas Constituciones provinciales argentinas ya habían incorporado el medio ambiente entre sus derechos antes de la reforma del pliego federal en 1994, lo que refleja que el derecho público provincial va muchas veces por delante del nacional.

Salvando las distancias y las múltiples diferencias entre la organización estatal de los Estados español y argentino, y en sus respectivos ordenamientos jurídicos, pareciera suceder algo similar a lo acontecido entre las Comunidades Autónomas del Estado europeo –que proclaman derechos- y el Gobierno Central español.

Desde otra óptica, el párrafo 3º de la CA dispone la competencia concurrente para entender en la temática ambiental –su orden jurídico- entre la esfera federal y provincial¹¹³, en lo que se refiere al dictado de las normas continentales de los presupuestos mínimos de protección, poseen titularidad el Gobierno Nacional y en cuanto a aquellas necesarias para desarrollarlas y complementarlas, la misma pertenece a las provincias, con la única salvedad de que no se alteren las jurisdicciones locales al realizar el mandato constitucional por el Congreso Federal.

Vale decir que en esa inteligencia que el “piso” o la “base” de normas ambientales que expresen los parámetros jurídicos admisibles es determinado por el ámbito federal, y sobre los cuales las provincias deben respetar, adecuarse y pronunciarse sobre la misma materia, pero de ninguna forma rebajar ese “piso” o “base”, ya que se convertirían en inconstitucionales.

¹¹³ Sobre el particular, puede consultarse el artículo de L. M. MONTI, “Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional del 29/03/2011, pp. 1 y ss.

Paralelamente, la CA hace una breve pero contundente referencia a los *residuos actual o potencialmente dañosos* prohibiendo de manera terminante su ingreso al territorio sometido a su soberanía.

Como corolario de lo expuesto, concluimos que el interés aquí estudiado se encuentra tanto en el acápite 1° como también en el 2°, que son tributarios de sus dos facetas.

I.3. DESARROLLO NORMATIVO DEL DERECHO A DISFRUTAR/GOZAR UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO

I.3.1. España: consecuencias de la ausencia de desarrollo legal y directo del artículo 45, la aplicación del artículo 53.3, ambos de la Constitución

Ya apuntamos que el artículo 45.1. CE reconoce derechos subjetivos ambientales. Este precepto se encuentra en el Título I (“De los Derechos y Deberes Fundamentales”), Capítulo III (“De los principios rectores de la política social y económica”). Decimos esto porque esta ubicación tiene, como veremos, múltiples consecuencias. Antes de avanzar, deseamos dejar asentado que sólo dejaremos planteadas algunas de esas consecuencias, sin entrar a analizarlas en profundidad.

Dicho precepto constitucional, reconoce un derecho para *todos* a disfrutar un medio ambiente con ciertas condiciones y caracteres, es decir *adecuado para el desarrollo de la persona*. No obstante, de su ubicación en la Carta Magna se infiere que no es un derecho sino sólo un principio dirigido a los poderes públicos.

De lo anterior se colige la vinculación a los preceptos 45.1 y 53.3, que reclama un desarrollo legislativo porque solo éste permitiría que lo dispuesto en aquel adquiriera auténtico valor como derecho subjetivo. En efecto, el artículo 53.3 CE establece:

“Solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria, de acuerdo a lo que dispongan las leyes que lo desarrollen”

Son pues necesarias normas legales como condición de su aplicabilidad; ésta primera conclusión pasaría por alto una interpretación integral de la Constitución cuya voluntad es la de conferir un derecho¹¹⁴.

La realidad indica que el incoar una presentación ante los estrados judiciales españoles pretendiendo su tutela y teniendo como único argumento o fundamento el artículo 45 CE, no sería suficiente para un pronunciamiento de los jueces, ya que faltaría la ley que lo desarrollase, que además estableciera el sustento procedimental¹¹⁵ para lograrlo. En consonancia con ello, ya advertimos sobre la necesidad e importancia de una ley general del medio ambiente en el ordenamiento jurídico español que colme de contenido a este nuevo bien jurídico y a sus situaciones jurídicas subjetivas facilitando el acceso a los tribunales.

En efecto, esas características fundamentan la estructura abierta del derecho constitucional al disfrute del medio ambiente, estructura que corresponde cerrar al legislador¹¹⁶. Cierta parte de la doctrina tiene otra óptica que va más allá, sosteniendo no sólo que es un derecho subjetivo, sino que lo considera un derecho fundamental¹¹⁷. Otros no llegan a tal extremo pero consideran que el no reconocerlos como derechos subjetivos se estaría defraudando la Constitución, al violentar la voluntad constituyente¹¹⁸; existen además posiciones que lo identifican como un interés difuso -

¹¹⁴ Conf. para todo a R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 88.

¹¹⁵ Tampoco es procedente el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, ya que el mismo sólo contempla los derechos reconocidos en los artículos 14 al 29 y la objeción de conciencia del artículo 30.2, todos de la CE.

¹¹⁶ Véase para todo a R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 87 y ss.; asimismo R. CANOSA USERA, *Aspectos...*, ob. cit., pp. 86 y ss.

¹¹⁷ De tal manera lo entienden, entre otros, A. E. PEREZ LUÑO, *“Artículo 45...”*, ob. cit. p. 256, quien lo vincula a la dignidad de la persona; BELTRÁN BALLESTER, *“El Delito Ecológico, en Poder Judicial”* (PJ), N° 4, 1988, p. 93; E. GARCÍA DE ENTERRÍA, *“La Constitución como norma jurídica”*, en la obra colectiva, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores A. PRADIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, Madrid, 1980, p. 118.

¹¹⁸ L. DIEZ PICAZO, *Fundamentos de Derecho civil patrimonial*, T. II, Madrid, 1983, p. 164; así G. ESCOBAR ROCA opina que es necesario superar la construcción clásica de los derechos subjetivos, reformándola a partir de los derechos de tercera generación –entre ellos el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado–, en *La ordenación constitucional del medio ambiente*,

doctrina italiana- y tenido como un fin estatal, apoyándose en las obligaciones impuestas a los poderes públicos¹¹⁹. También aquellos que partiendo de la aplicación del artículo 53.3, lo considera un derecho de segunda categoría.

Ante el panorama descrito, opinamos por nuestra parte, que no obstante la consagración y reconocimiento del interés estudiado -instrumentándose a través de un principio y de un derecho- teniendo en cuenta su vacío legislativo, se pone a nuestro derecho en una situación de notable debilidad, que se proyecta, como es natural, al justiciable, pues éste, al carecer de una tutela efectiva que le permitiera invocar el contenido de sus pretensiones jurídicas ambientales, sin un eventual solapamiento o superposición en otros intereses o derechos.

Puntualmente y a su vez, el reconocimiento del derecho al margen de su formulación material y de su problemático valor como derecho subjetivo típico, es incuestionablemente un principio y, como tal, se proyecta sobre todo el orden jurídico¹²⁰.

Así las cosas, ante la ya citada ausencia legal, se producen solapamientos con el contenido de otros derechos de viejo cuño ya consagrados y por tanto más protegidos. Esta situación se ve cristalizada con el derecho a la vida y a la integridad física y moral, el derecho a la protección de la salud, el de propiedad y la libertad de empresa. Asimismo, en relaciones de vecindad, contractuales, abuso o uso antisocial de un derecho, etc.

Ahora bien, estimamos conveniente diferenciar los solapamientos enunciados con aquellas situaciones en las que se tutelan otros bienes jurídicos e indirectamente el interés ambiental¹²¹; aunque es muy lábil su demarcación. Es el supuesto de la

Dykinson, Madrid, 1995, pp. 76 y ss. Por su parte, sobre voluntad constitucional puede consultarse la obra de K. HESSE, *Escritos...*, ob. cit., pp. 71 y ss.

¹¹⁹ J. GOMES CANOTILHO, *Protecção...*, ob. cit., p. 93.

¹²⁰ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 89.

¹²¹ Autores como J. JORDANO FRAGA, *La protección...*, ob. cit., p. 489, G. ESCOBAR ROCA, *La ordenación...*, ob. cit., pp. 66 y ss., F. VELÁSQUEZ CABALLERO, *"Protección..."*, ob. cit., pp. 10 y ss., sostienen pueden suscitarse casos en que algunos derechos fundamentales contengan contenidos medioambientales. En ese sentido y con mayor exhaustividad abordaremos esta situación de solapamientos en el Capítulo Tercero punto III.7.1.

integridad física y moral del artículo 15 CE¹²², también del derecho de propiedad y de privacidad del domicilio. Vale el ejemplo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso “López Ostra contra España”-y entre otros muchos casos posteriores-, en el que dicho tribunal abre la vía de la tutela del medio ambiente a través de derechos subjetivos fundamentales –derecho a la vida privada en el domicilio, artículo 8.1 CEDH-. Posteriormente, en el asunto “Guerra contra Italia”, el mismo tribunal ha seguido un criterio similar argumentando idéntico derecho en su decisión¹²³, pese a que la pretensión pertinente poseía diferentes fundamentos legales.

¹²² Conf. A. PEREZ LUÑO, *Medio ambiente...*, ob. cit., p. 263; coincide en el argumento J. SERRANO MORENO, “El derecho subjetivo al medio ambiente”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, N° 16, 1988, p. 78.

¹²³ En el caso López Ostra, la empresa SACURSA (dedicada al tratamiento industrial del cuero) instala una planta depuradora y de tratamiento de desechos en la ciudad de Lorca (Murcia), construidas a escasos 12 mts. del domicilio de la Sra. Gregoria López Ostra y sobre territorio propiedad del Municipio (con subvención estatal). Ahora bien, entrada en funcionamiento dicha planta, se producen emanaciones de gases y malos olores en las zonas circundantes, que provocan molestias y afecciones en la salud de los vecinos, lo que motiva que el propio Ayuntamiento resuelva realojar a los afectados en forma temporal (durante los meses de julio, agosto y septiembre de 1988) y gratuita en viviendas situadas en el centro de la ciudad. El Ayuntamiento de Loja decide (al inicio de septiembre del citado año) ordenar el cese de la actividad de la estación de tratamiento de residuos, basándose en los informes de los órganos de control sanitario, principalmente el emitido por la Agencia del Medio Ambiente y de la Naturaleza de la Región Murciana, hecho que si bien reducen las emanaciones citadas, no eliminan del todo los inconvenientes sufridos por los vecinos. Atento a ello, doña López Ostra interpone recurso contencioso administrativo especial (Ley 62/1978), aseverando la turbación por el Ayuntamiento alegando la vulneración de los artículos 15, 17.1, 18.2, y 19 CE. La Audiencia Territorial de Murcia desestima el recurso, resolución confirmada luego en apelación ante el Tribunal Supremo. Con posterioridad, mediante recurso de amparo incoado ante el Tribunal Constitucional, la demandante alega la vulneración de los artículos 15, 18, y 19 CE, recurso declarado inadmisibile por providencia y conforme al artículo 50.1 c) LOTC “*Que la demanda carezca manifiestamente de contenido que justifique una decisión sobre el fondo de la misma por parte del Tribunal Constitucional*”. Contra dicha providencia se interpuso recurso ante el TEDH, alegando la vulneración del artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (CEDH). El Tribunal Europeo, siguiendo el criterio de la Comisión Europea de Derechos Humanos (ComEDH), estima el recurso, declarando la violación del artículo 8 CEDH (derecho a la inviolabilidad del domicilio). Si bien en relación con la también alegada vulneración del artículo 3 CEDH (interdicción de tratos inhumanos o degradantes) resuelve el Tribunal (párrafo 60): “*Las condiciones en que vivieron la demandante y su familia durante varios años fueron ciertamente muy difíciles, pero no constituyen tratamiento degradante en el sentido del artículo 3*”. Por otra parte en el pleito “*Guerra contra Italia*” el TEDH declara que la falta de información oficial sobre la conducta ciudadana adecuada ante las emisiones contaminantes de una industria cercana afecta al derecho a la vida privada y familiar y a la intimidad domiciliar (artículo 8 CEDH) La vulneración de este derecho se cifra, por tanto, en la falta de la obligación de informar sobre los peligros de una instalación química en Monte Sant’ Angelo. Si bien los demandantes habían sugerido también la infracción del artículo 10 CEDH (derecho a la información), el TEDH excluye la aplicabilidad de este derecho (al negarle, con carácter general, una dimensión prestacional directa). Sin embargo, en el dictamen previo de la ComEDH ya se propone una interpretación de aquél derecho (a la información) que incluya también las prestaciones

Existen razones técnico-jurídicas que imposibilitan tipificar como derecho subjetivo el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado. Ello ya que al formular derechos de prestación directamente derivados de la Constitución, toda vez que los mismos deben referirse a un objeto preciso y esta labor de definición no es posible en un texto constitucional, resulta imprescindible una ley que los desarrolle¹²⁴.

Retomando su ubicación el artículo 53.3 situado en el Capítulo IV “*De las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales*” establece:

“el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos.”

Este precepto (el artículo 53.3) conecta con la cláusula de igualdad sustancial establecida por el enunciado 9.2 CE, ambos deben ser interpretados junto con el artículo 45.1 CE formando así un bloque que configura la función transformadora de la Constitución en clave ambiental.

Al margen de ello, además de reconocer un derecho subjetivo, el artículo 45.1 CE consagra un principio y como tal se proyecta sobre todo el ordenamiento jurídico; en consecuencia la dimensión objetiva del derecho tiene por fin el disfrute de bienes ambientales que hagan viable fácticamente un entorno vital adecuado para el desarrollo de la persona¹²⁵.

Si bien la colocación del precepto hace problemático su reconocimiento y aplicación, o al menos de la manera de un derecho subjetivo característico, sus mayores inconvenientes se encuentran en la ausencia de concreción legislativa y su consecuente falta de vitalidad cuando se pretende su tutela mediante acciones procesales de garantía

informativas ambientales. Se anuncia con ello una posible nueva vía de recepción constitucional (en forma de derecho fundamental) de la protección del medio ambiente. Y también aquí se parte, como en el caso de la intimidad domiciliar, de una negativa de principio arraigada en la cultura constitucional europea.

¹²⁴ F. VELÁSCO CABALLERO, “Protección...”, ob. cit., p. 7; también J. J. SOLAZABAL ECHAVARRÍA, “Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 71, enero - marzo, 1991, pp. 90 y ss.

¹²⁵ Ibídem.

jurisdiccional. La acción transformadora y promotora de la Constitución encuentra, en los derechos prestacionales, una de las múltiples maneras de llevar a sus destinatarios una mejora de su calidad de vida –en el sentido que emplea el Preámbulo, y abarcadora de la mejora en *la calidad de la vida*, tal como lo prescribe el enunciado 45.2, basada entre otras cosas, en la inclusión e igualdad social a través de *mandatos de maximalización*¹²⁶, por ende, siempre mejorables.

Por otra parte la doctrina española ha coincidido en eliminar otros valores conexos al medio ambiente por haber merecido un tratamiento diferenciado en el Capítulo III de la CE. De esta manera el legislador constitucional ha separado el progreso social y económico (artículo 40), la salud (artículo 43), la cultura (artículo 44), el patrimonio histórico y cultural (artículo 46), vivienda y urbanismo (artículo 47) y defensa de los consumidores (artículo 51).¹²⁷

I.3.1.1. Construcción atípica del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado

A la vista de la falta de desarrollo legislativo, la construcción de este interés encuentra alternativamente su sustento en el Derecho Comunitario y en normas sectoriales dispersas de las Comunidades Autónomas. A través de estas vías, se procura hacer eficaces derechos subjetivos ambientales, apoyándose en el alto nivel de tutela y la minuciosidad de los legisladores comunitarios y sectoriales al sancionar sus normas.

En rigor, esta situación no resulta la más adecuada para la concreción del derecho, ya que se pasa drásticamente de la vaguedad e indeterminación propuesta por la Constitución a una muy precisa y detallada norma comunitaria o sectorial. Así las cosas, esta tarea de rellenado¹²⁸ de preceptos constitucionales de corte prestacional, lleva ínsita

¹²⁶ Por utilizar las palabras de F. RUBIO LLORENTE en la presentación del Epílogo a la *Teoría de los Derechos Fundamentales* de R. ALEXY, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid, 2004, p. 10.

¹²⁷ L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones...*, ob. cit., p. 52.

¹²⁸ E. W. BÖCKENFÖRDE, *Escritos...*, ob. cit., p.41.

el restar su eficacia normativa¹²⁹, además de invertir la fundamental tarea de interpretar el derecho¹³⁰.

Sabemos que lo ambiental es una materia concurrente entre la Unión Europea y sus Estados miembros. Así, el Derecho Comunitario ha legislado de manera profusa y lo hace con un elevado nivel de protección principalmente a través de sus Directivas, que habilitan la posibilidad de hacer real el derecho en cada caso singular.

La carencia de una ley general se podría atribuir a una razón práctica: el legislador democrático, al observar que el trasponer las fuentes mencionadas hacen de alguna manera eficaz el derecho, que si bien no es la adecuada, sirve para solucionar los problemas transitoriamente, a pesar de que éste se vea de alguna manera “parchado”. Lo que interesa es su incorporación a la vida de sus destinatarios, es decir, su disfrute en la cotidianidad por parte de la sociedad. Lo que no quiere decir que cada ordenamiento jurídico se debe interpretar por reglas ajenas a las suyas¹³¹, sino, todo lo contrario.

I.3.1.2. El derecho general a gozar del medio ambiente en los Estatutos Autonómicos

Al espesarse la Constitución española con nuevos derechos (de naturaleza prestacional como el ambiental), se involucra de forma directa en la vida de los ciudadanos; empero, sólo se produce el punto de partida hacia la concreción de estos nuevos intereses precisándose de un Estado promotor.

Hablar de la temática ambiental en España se ha convertido muchas veces en discutir un tema competencial, entre el Estado central y los entes autonómicos.

¹²⁹ Sobre eficacia de los derechos constitucionales y sus garantías en Argentina, conf. a A. MORELLO y C. SBDAR, *“Teoría y realidad de la tutela jurídica del ambiente”*, Revista La Ley, T. 2007-F, Sec. Doctrina, pp. 821 y ss.

¹³⁰ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 56.

¹³¹ L. KRÄMER, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 160.

Del reparto competencial efectuado por la Constitución (y completado por los Estatutos autonómicos) se concluye que no existe exclusividad del Estado central ni de los autonómicos en esta materia, teniendo como base normativa los artículos 148 y 149 de la CE, rigiendo entre estos dos ámbitos de gobierno una competencia compartida, a la que habrá que añadir las potestades de los Ayuntamientos.

En Estados con estructuras político-territoriales descentralizadas, como el español, la situación reviste características complejas, habida cuenta los diferentes órganos con potestades para constituirse como “fuente de derecho ambiental”; así en España al Gobierno Nacional, las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos¹³², debe añadirse el marco europeo en el que está inserto (al ser miembro de la UE), por lo tanto le cabe el deber de acatar y respetar las directivas referidas a la protección del ambiente.

Es destacable que los mencionados artículos antes mencionados de la CE (148 y 149) mencionan, además, otras materias¹³³, las que, sin perjuicio de tener incidencias o relaciones con el medioambiente, no son se hallarían incluidas *prima facie* en dicho concepto. No obstante ello, en la impletementación de estas materias afines, deben respetarse los principios y el sentido expuesto por el artículo 45 CE¹³⁴, es decir, interpretarse según la Constitución ambiental, ya que la actitud contraria sería defraudar la voluntad de la misma.

Puntualmente, el artículo 149.1.23 CE establece el ámbito en el que el Estado tiene competencia exclusiva, el de la legislación básica sobre protección del medio ambiente, haciendo una salvedad a las facultades de las CC AA, que pueden establecer normas adicionales de protección¹³⁵. El artículo 148.1.9 CE (y Estatutos de Autonomía), reservan a las CC AA la facultad legislativa de desarrollo.

¹³² Un estudio sobre la potestad normativa de las Comunidades Autónomas, lo ofrece E. A. ALCUBILLA, *El poder legislativo en el Estado autonómico*, FAES, Madrid, 2003.

¹³³ Es el caso por ejemplo de la ordenación del territorio, las obras públicas, los montes, los aprovechamientos forestales y la agricultura. Se produce para R. CANOSA USERA, “un solapamiento de títulos”, en “*Aspectos Constitucionales del Derecho Ambiental*”, en Revista de Estudios Políticos, N° 94, 1996, pp. 108 y ss.

¹³⁴ *Ibidem*.

¹³⁵ El Tribunal Constitucional español en su Sentencia 102/1995, de 26 de junio, ha sostenido que la normativa básica establece un estándar mínimo de protección ambiental que debe ser respetado, sin perjuicio de que los mínimos puedan superarse por la normativa emanada por las CC AA.

Del otro lado, como es sabido, las CC AA que se acogían al artículo 143 CE, podían asumir la competencia en “gestión en materia de protección ambiental”. Por su parte, aquellas CC AA que se acogían al artículo 151 CE o vías asimiladas, se les permitía ejecutar facultades de desarrollo legislativo y de normas adicionales de protección¹³⁶. Hoy, la totalidad de los entes autonómicos han asumido este título competencial.

Este camino, el del reconocimiento del derecho al medio ambiente como derecho subjetivo y dentro del catálogo de derechos proclamados, fue iniciado en 2005 con la reforma del Estatuto autonómico valenciano, seguido por las respectivas reformas estatutarias de las Comunidades de Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón y Castilla y León. Reconocimiento que ha suscitado candentes debates políticos, jurisprudenciales y doctrinales centrados en la legitimidad y legalidad de esos reconocimientos de derechos¹³⁷, ya que podrían dar cabida a una mutación constitucional¹³⁸.

El profesor EMBID IRUJO, enlaza la Ley 27/2006¹³⁹ con las competencias de los EE AA en materia ambiental, ley que sirve para homogeneizar o de *base común* para unificar los criterios de regulación y articulación de los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental de todos los españoles¹⁴⁰.

¹³⁶ En ese sentido, un dato anecdótico es la Ley Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, elevó el techo competencial de las Comunidades Autónomas que se acogieron al artículo 143 CE, refiriéndose al “desarrollo legislativo y ejecución en materia de normas adicionales de protección del medio ambiente”, decimos que es anecdótico porque en la actualidad todas las CC AA han asumido estas competencias.

¹³⁷ A. EMBID IRUJO, “El derecho al medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, (Dir. A. EMBID IRUJO), Iustel, 2008, pp. 30 y ss.

¹³⁸ Esta cuestión ha sido resuelta por la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, del 12 de diciembre, que ha negado la posibilidad a las CC AA, a través de sus respectivos estatutos puedan reconocer nuevos derechos subjetivos que no se refieran a los derechos relativos al acceso u organización de las instituciones autonómicas propias o bien puedan estar fundados por la propia Constitución.

¹³⁹ Analizada en el Punto III.2.1.3 del presente trabajo.

¹⁴⁰ A. EMBID IRUJO, “El derecho al medio ambiente...”, ob. cit., en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit., pp. 60 y ss.

En otro contexto, dejando de lado las potestades normativas de los ayuntamientos, en lo que respecta a la legislación y la gestión en materia ambiental, la misma debe ser compartida, en el orden interno español entre Estado y Entes Autonómicos y, en el orden exterior en el marco dado por el UE.

Por su parte, un claro ejemplo de la problemática que radica en la delimitación del concepto “medio ambiente” y su correlativa falta de coincidencia, no solo en la normativa sino en la doctrina, lo constituye la multiplicidad y variedad de términos recogidos en los Estatutos autonómicos¹⁴¹.

Desde el plano político, ya nos pronunciamos en relación a que la temática ambiental debe ser abordada con planes, voluntades e instrumentos que permitan abordar estrategias coordinadas, permitiendo la labor cooperada entre los diferentes gobiernos (en el supuesto de que se trate de Estados políticamente descentralizados). En estos casos, el ente central¹⁴², adquiere en su labor un “plus” de responsabilidad y facultad a efectos de cumplir los mandamientos constitucionales y otorgarle a la política ambiental una importancia real.

Lo expresado en relación a los diferentes órganos de poder que se constituyen como fuentes de Derecho ambiental, tiene por consecuencia una marcada y evidente exuberancia normativa, lo que como sabemos no siempre es sinónimo de efectividad.

En España se llena de contenido el derecho reconocido por el artículo 45.1 CE a partir de leyes sectoriales dispersas, que se ocupan de llenar un vacío legislativo al carecer de una ley general. Así las cosas, nos encontramos con una cláusula donde aparecen los rasgos más característicos y diferenciales de las normas constitucionales,

¹⁴¹ L. ORTEGA ÁLVAREZ, señala como dato *pintoresco*, las diferentes denominaciones que recibe esta materia en los Estatutos de autonomía, como ser “medio ambiente, espacios naturales protegidos, vertidos industriales y contaminantes, zonas de montaña, ecología, ecosistemas, ecología, paisaje, higiene de la contaminación biótica y abiótica, entorno natural, instalaciones y experiencias con incidencia sobre las condiciones climatológicas, actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, contaminación atmosférica y finalmente, reequilibrios ecológicos”, en L. ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones...*, ob. cit., pp. 103 y ss.

¹⁴² R. CANOSA USERA, apoyado en BRAÑES y MEZZETTI, sostiene que debería dársele al ente central una posición fuerte, en *Constitución...*, ob. cit., p. 206.

es decir su indeterminación, vaguedad, abstracción¹⁴³. Debemos apoyarnos al configurar dogmáticamente y al interpretar este derecho en principios, valores y conceptos constitucionales ya consolidados, puesto que el interpretar el sentido del citado artículo a la luz de la legislación que se dicte en su consecuencia no es legítimo. En ese mismo sentido se ha de considerar e interpretar la “Constitución ambiental” teniendo presente los demás preceptos contenidos en otras cláusulas también constitucionales, principalmente donde se consagren sus valores y fines¹⁴⁴.

La sanción de una ley general ambiental¹⁴⁵ permitiría además aclarar conceptos y dudas que se plantean en la letra de la Constitución, pero por sobre todo distribuiría y delimitaría de manera legítima la esfera competencial del título medioambiental, de esta forma mejoraría la protección pública de este derecho¹⁴⁶.

Ante tal situación se hace de imperiosa necesidad una norma general ambiental que conecte la máxima abstracción –artículo 45 CE- con el alto nivel de concreción de la normativa sectorial (agua, suelo, urbanismo, bosques, etc.)¹⁴⁷. Y de esta manera resultarían, al entrar en vigor y a partir de ésta, nuevas formulaciones o bien reformulaciones jurídicas, hasta tornar estériles construcciones doctrinarias y jurisprudenciales, a partir de una sola palabra del legislador ordinario¹⁴⁸.

Paradójicamente complican aún más el panorama algunas CC AA en ejercicio de sus atribuciones competenciales, a efectos de desarrollar la legislación básica del Estado –ausente- en materia ambiental, han dictado normas ambientales generales. De esta forma estas CC AA rellenan la ausencia de la legislación básica estatal, desarrollando directamente postulados constitucionales¹⁴⁹. En ese contexto, las Comunidades Autónomas de Madrid (1991), Andalucía (1994), País Vasco (1994), Galicia (1995),

¹⁴³ R. CANOSA USERA, *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, pp. 61 y ss.

¹⁴⁴ *Ibidem*, pp. 61 y ss.

¹⁴⁵ Sobre las características que debería tener esta norma general, conf. a F. DELGADO PIQUERAS, “*Régimen jurídico...*”, *ob. cit.*, p. 71 y ss.

¹⁴⁶ R. CANOSA USERA, “*Aspectos Constitucionales...*”, *ob. cit.*, p. 107.

¹⁴⁷ Así lo entienden entre otros PÉREZ LUÑO, CANOSA USERA, PÉREZ MORENO y MARTÍN MATEO.

¹⁴⁸ R. CANOSA USERA, “*Aspectos Constitucionales...*”, *ob. cit.*, p. 83.

¹⁴⁹ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, *ob. cit.*, p. 75.

Murcia (1995) y Castilla La Mancha (1999) han sancionado leyes generales ambientales.

I.3.2. Argentina: el desarrollo legal del artículo 41 de la Constitución realizado por la Ley General del Ambiente N° 25.675

Muchas de las consideraciones del Derecho español referidas al interés ambiental pueden transpolarse sin problemas en el ordenamiento jurídico argentino –de ahí su tratamiento mayoritariamente conjunto-, otras no pueden hacerlo.

En la República Argentina la ley desarrolladora –rellenadora en términos de BÖCKENFÖRDE- del precepto ambiental argentino que asume la construcción y contenido cierto del derecho es la LGA; en ella se prevé –junto con las específicas de cada área: aguas, suelos, bosques, atmósfera, residuos, etc.- en abstracto aquellas situaciones que tienen entidad jurídica de cobertura, determinando además la política ambiental para todo el territorio nacional.

En el caso argentino, no existen vacilaciones sobre la existencia de un derecho subjetivo ambiental, que potencialmente podría someterse al conocimiento de la Justicia por vías ordinarias o extraordinarias¹⁵⁰. Por otra parte, merece destacarse el reconocimiento que hace la LGA del elemento evolutivo en su artículo 10¹⁵¹, dejando margen a una interpretación dinámica, dada la amplitud del citado enunciado.

¹⁵⁰ Por otra parte, el legislador en la Ley General del Ambiente, ha querido darle autonomía propia a tal situación –afianzando la letra constitucional del artículo 43- al proclamar en su artículo 30 *in fine* “Sin perjuicio de lo indicado precedentemente toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.”

¹⁵¹ Al expresar “El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales”, sobre interpretación evolutiva, conf. a R. CANOSA USERA, *Interpretación...*, ob. cit.

Desde el ámbito del Derecho Público provincial, hay que subrayar un fenómeno caracterizado por la declaración o reconocimiento de derechos ambientales en las Constituciones de muchos de los Estados provinciales¹⁵². Se apuntala así el derecho configurando una dualidad protectora, la nacional y la provincial, al proclamar ambas esferas derechos y mecanismos tutelares de naturaleza formal.

Las características del medio ambiente hacen que no sea posible una gestión sustentable del mismo, sin que exista un federalismo de cooperación con la participación de las diferentes circunscripciones político-territoriales, aplicando técnicas de participación, colaboración, cooperación, auxilio y coordinación en el reparto de funciones específicas. Al efecto, cobran gran relevancia los principios de solidaridad¹⁵³ y de subsidiaridad, previstos en el artículo 4 de la LGA. En consecuencia con lo dicho, el principio de solidaridad es empleado y debe ser tomado como base en toda entidad estatal de estructura descentralizada, articulando los fines generales y los particulares, equilibrando de esta manera la unidad del Estado y a vez la diversidad de las esferas gubernamentales particulares. Opera una función armonizadora de las tensiones centrípetas y centrífugas propias de las relaciones federales o de descentralización territorial¹⁵⁴.

Ahora bien, el principio de subsidiaridad, aunque no expresado de manera textual en la CA, permanece subyacente por ser un sistema federal de base municipal¹⁵⁵ que en

¹⁵² Con el advenimiento de la democracia en Argentina en 1983, se vio la necesidad de adaptar el sistema político-jurídico a la nueva realidad, situación que se concretó recién en 1994 con la reforma constitucional; pese a ello muchas de las provincias argentinas, ya se habían adaptado a esta nueva época. Así, entre 1986 y 1995, al reformar sus respectivas Constituciones, las provincias de Santiago del Estero, San Juan, Salta, La Rioja, San Luis, Córdoba, Río Negro, Catamarca, Tucumán, Tierra del Fuego, Formosa, La Pampa, Chubut, Santa Cruz y Buenos Aires, trasluciendo la reviviscencia del Derecho Público provincial, dándola cabida al derecho ambiental.

¹⁵³ Analizado con mayor profundidad en el punto IV.5 del Capítulo Cuarto.

¹⁵⁴ R. DÍAZ RICCI y A. DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, *"Principios para la articulación del ejercicio de competencias ambientales desde el federalismo de cooperación"*, Revista de Derecho Ambiental, N° 9, 2007, pp. 37 y ss.; conf. también sobre dichas nociones a R. DÍAZ RICCI, *"La Cooperación en los Estados Descentralizados (Un Estudio de Derecho Argentino y Español)"*, Tesis Doctoral presentada ante la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en 23 de junio de 2004.

¹⁵⁵ Es la posición adoptada por G. BARRERA BUTELER, *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 53 y ss. Conf. también la obra colectiva *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y las Provincias del NOA*, (Dir. R. DÍAZ RICCI - Comp. A. DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI), EDUNT, Tucumán, 2008.

lo referido al reparto competencial asume que la gestión de los asuntos públicos debe efectuarse en el nivel más próximo a los ciudadanos¹⁵⁶. En este punto se puede concluir que la cobertura a la que se hace alusión *supra*, se extiende más aun hacia los ciudadanos cuya Constitución provincial ha consagrado la tutela ambiental. Hablamos de un tercer grado de cobertura de amparo en aquellas provincias que así lo reconocen, que corre paralelamente a la dualidad de reconocimiento de derechos ambientales. Es decir, al amparo reconocido en la Constitución hay que sumarle el de la Ley General del Ambiente y el del emanado por las Constituciones provinciales que así lo dispongan. En consecuencia, se refuerza no sólo el derecho sino también el modo procesal mediante el que los ciudadanos pueden hacerlo valer (amparo), sin perjuicio de las vías ordinarias.

Desde otra perspectiva, los solapamientos o superposiciones con otros intereses ya consagrados parecieran que no son ajenos al Derecho argentino. Presumimos que ello se debe a la *vis* expansiva del derecho y sobre todo a la falta de una clara determinación de su objeto y autonomía. En suma, y nuevamente expidiéndonos sobre la LGA, transformado e innovado varias cuestiones del llamado ordenamiento jurídico clásico. A nuestro entender, todos los cambios positivos y necesarios para el cumplimiento de los fines para los que la misma fue creada, promueve nuevas tendencias en otras ramas del Derecho nacional argentino.

Nos parece acertada la decisión, a efectos prácticos, de incluir en la legislación ambiental la serie de objetivos a cumplimentarse por la Política Ambiental Nacional que dispone el artículo 2, aunque tal concepto –por su amplitud- no resulta muy claro y por tanto podría provocar inconvenientes.

Sin embargo, y no obstante el carácter innovativo brevemente explicado, su importancia radica en ser el nexo vinculante entre la gran abstracción del supuesto constitucional y el alto grado de concreción y especificación de las normas especiales que rigen las materias específicas de las diferentes actividades (agua, suelo, aire, urbanismo, etc.) colmando al derecho al entorno vital nacional de contenido cierto.

¹⁵⁶ R. DÍAZ RICCI y A. DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, “*Principios...*”, ob. cit., p. 9. Dichos autores sostienen sobre el particular, que caben dos posiciones: una prohibitiva que restringe la actuación del superior a intervenir o asumir competencias del inferior y otra de habilitación, la que faculta al superior de intervenir para auxiliar al inferior, toda vez que éste no cuente con capacidad institucional suficiente para satisfacer sus fines.

Un especial análisis merece el daño ambiental en la LGA –en la que cobra gran relevancia los principios preventivo y precautorio- que reviste características *bifrontes*¹⁵⁷ o bivalentes. Se rompen y reformulan los esquemas y estructuras del daño denominado clásico en que se busca una sanción o indemnización pecuniaria para resarcir los perjuicios ocasionados por un determinado acto o hecho, a la que sola y excluyentemente podrán tener acceso los legitimados para entablar la pertinente acción. Aquí, se logra una apertura en la legitimación para solicitar mediante una acción que pretenda la paralización del daño, la que puede ser ejercida sujetos citados en ella¹⁵⁸.

Así, el daño ambiental se divide en dos secciones: la del daño al entorno natural propiamente dicho –cuya legitimación se reconoce a *todos* al ser un derecho de incidencia colectiva- y otra que afecta a la esfera individual de una persona singularmente, es decir los efectos sufridos sobre sí misma o sus bienes. Consecuente y previsoramente se crea un seguro y fondo de restauración –sistema que ha fracasado en el mundo- de dudosa efectividad teniendo en cuenta los riesgos que correrían las entidades aseguradoras ante los costos de un eventual perjuicio ambiental de grandes dimensiones. Tales situaciones encuentran apoyatura en las singulares características del derecho al entorno en lo referente a su titularidad, goce y disfrute¹⁵⁹.

La LGA junto con las leyes de Defensa del Consumidor, de Hábeas Data o de manejo de Datos Personales forman en el Derecho argentino un conjunto de leyes modernas que en definitiva consagran derechos de tercera generación, y en cada una de las cuales el legislador democrático ha legislado en materia procesal¹⁶⁰, materia que en

¹⁵⁷ Es el término utilizado por N. CAFFERATTA para definir al Derecho ambiental, es decir por una parte personalísimo y por otra un derecho difuso, indiferenciado, social, etc.

¹⁵⁸ La LGA además de determinar el concepto de daño ambiental, contiene principios atributivos de responsabilidad que deben ser enlazados e interpretados conforme el Código Civil. Por otra parte, su artículo 30 dispone, “Producido el daño ambiental colectivo, tendrán legitimación para obtener la recomposición del ambiente dañado, el afectado, el Defensor del Pueblo y las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental”.

¹⁵⁹ En ese sentido, J. JORDANO FRAGA, asegura la doble titularidad de este interés, es decir individual y colectiva, *La protección...*, ob. cit., pp. 491 y ss.; también lo entiende de esta manera G. ESCOBAR ROCA, *La ordenación...*, ob. cit., p. 92, para quien el mismo posee titularidad difusa; en esa dirección, se encuentra también R. CANOSA USERA, “¿Existe un verdadero...”, ob. cit., pp. 151 y ss.

¹⁶⁰ Que el Derecho ambiental ha producido cambios no es novedoso, en Argentina es quizás en el campo procesal donde se ven reflejados los mismos, que como sabemos es una competencia

el reparto competencial las provincias no delegaron en la Nación. Esta junto con numerosas temáticas de índole jurídico-político son de las tantas contradicciones y controversias que posee el sistema jurídico argentino.

En el supuesto ambiental, al legislar sobre contenidos procesales, su razón podría estar en la desconfianza del legislador nacional por imposibilidad del cumplimiento de aquellas leyes por parte de los códigos procesales provinciales, que serían anacrónicos y por lo tanto inadecuados para la defensa formal de tales derechos. En consecuencia, por razones prácticas asume tales atribuciones¹⁶¹.

Parte de la doctrina argentina –entre ellos BIDART CAMPOS y QUIROGA LAVIÉ- afirma que las leyes de presupuestos mínimos exceden el marco del derecho común, basándose en el precepto 41 de la Constitución Nacional que contiene una nueva delegación de poderes, antes reservados de las Provincias en favor de la Nación. A ésta corresponde el dictado de los presupuestos mínimos ambientales; surge así una nueva dimensión normológica, un nuevo ámbito de poder, es decir, una nueva delegación de facultades¹⁶².

El interés jurídico a proteger en este caso, necesita indefectiblemente para su eficacia práctica de normas procedimentales especiales que se adecuen a las particulares características del derecho. Como ejemplo de ello, resulta lógico que, al poseer el interés ambiental incidencia colectiva, carácter supraindividual cuyas implicaciones “superan” a la persona en particular con potencialidad para afectar a un conjunto

exclusiva de las provincias y como tal le corresponde a ellas el dictado de los códigos de forma que establezcan las reglas para las contiendas judiciales. A su vez, al legislador nacional le compete el dictado de los códigos de fondo –civil, penal, administrativo, etc.- conforme el articulado del plexo fundamental. Ahora bien, entre los cambios acontecidos, algunas disposiciones de la Ley General del Ambiente –sancionada por el Congreso Nacional-, contienen disposiciones procesales, como ser: determinación de la competencia judicial, concesión a los magistrados de un rol protagónico y de director material del proceso, forma de apreciar y valorar la prueba, legitimación para accionar y efectos de la sentencia. Sobre el tema, puede consultarse la obra de H. J. BIBILONI, *El proceso ambiental*, Lexis - Nexis, Buenos Aires, 2005, en la que el autor estudia especialmente su objeto, la competencia ambiental, la legitimación activa y pasiva, la instrumentación de la prueba y los recursos judiciales.

¹⁶¹ M. PEYRANO, *Cuestiones...*, ob. cit., pp. 130 y ss. En Argentina no son las únicas en las que sucede este fenómeno, acontece también en las leyes de Quiebras y de Prenda con Registro.

¹⁶² N. CAFFERATTA, *Cuestiones...*, ob. cit., pp. 22 y ss.

indeterminado de personas, la LGA haya previsto para su tutela acciones populares –de las que nos ocuparemos de manera más extensa *infra*- en el artículo 30 *in fine*.

Las normas procesales de la LGA difieren del modelo clásico románico, donde existe un actor, un demandado y la sentencia hace cosa juzgada únicamente para las partes; un modelo regido “a ultranza” por el sistema dispositivo donde el impulso de oficio se considera a veces como una “mala palabra”.

Cuando se dirimen en los tribunales cuestiones ambientales –como el amparo ambiental para el cese de actividades contaminantes- el proceso puede adquirir escalas mayores a las del llamado procedimiento clásico de “Cayo y Ticio”. En ese caso nos encontraríamos frente a un proceso colectivo, que se aparta de las reglas de aquel que pretende proteger un derecho subjetivo, un interés propio, separable, que es exclusivo y excluyente del justiciable. Ahora bien, la problemática ambiental incide en situaciones de naturaleza supra o metaindividual, impersonal, plural, masificada y expansiva¹⁶³.

El enunciado normativo número 31 de la LGA concede la llave del proceso colectivo para pretender la recomposición del entorno natural dañado, tanto al afectado, al Defensor del Pueblo, las asociaciones no gubernamentales de defensa ambiental, de acuerdo al texto fundamental, como al Estado en sus tres esferas.

Por su parte, el artículo 27 LGA crea una acción especial de indemnización que corresponde a la persona que haya sufrido de manera directa los perjuicios ocasionados por:

“toda alteración relevante que modifique nuevamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio, o los bienes o valores colectivos”

Si bien esta última acción tiene como fuente la LGA, debe argumentarse y sustentarse jurídicamente de acuerdo a las disposiciones del Código Civil.

¹⁶³ Ibídem, p. 11; también M. PEYRANO, *Cuestiones...*, ob. cit., p. 131.

Por otra parte el artículo 30 *in fine* prevé como instrumento de tutela efectiva del medio ambiente las acciones populares¹⁶⁴ disponiendo que:

“Sin perjuicio de lo indicado precedentemente, toda persona podrá solicitar, mediante acción de amparo, la cesación de actividades generadoras de daño ambiental colectivo.”

Resulta coherente la intención del legislador de lograr una apertura del “abanico” de legitimados para obtener un pronunciamiento que logre la recomposición o la paralización de las actividades degradantes del medio natural, o con potencialidad para hacerlo, teniendo en todo momento presente el interés que se busca proteger. En ese orden, la acción popular, entendida como aquella que puede ser ejercida por cualquier ciudadano sin necesidad de invocar un derecho o interés alguno, es idónea para la defensa de la legalidad¹⁶⁵. Es la expresión más amplia de la legitimidad, que permite tutelar junto al interés personal, el interés público¹⁶⁶, nacida de su dimensión colectiva.

Sin embargo, la CA no se pronuncia –tampoco la prohíbe, de hecho varias Constituciones provinciales la han receptado- sobre las acciones populares. Ello, debido posiblemente a que tal instrumento de protección es extraño a nuestra tradición jurídica, muy aferrada al concepto de afectación personal y directa como sustento de hecho para su legitimación y reclamación ante los tribunales correspondientes¹⁶⁷.

¹⁶⁴ En España la acción popular se encuentra receptada por los artículos 125 CE y 19.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), los que se limitan a admitir su ejercicio en los casos previstos por la ley, por lo que su extensión y aplicación a procesos en defensa del ambiente requiere un reconocimiento legal expreso. En consecuencia, para el llamado “delito ecológico” (347 bis Código Penal) es procedente esta vía en virtud de los artículos 101 y 270 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En la órbita administrativa, admiten la acción popular: la Ley de Pesca, Ley del Suelo, Ley de Protección del Ambiente Atmosférico, Ley de Evaluación del Impacto Ambiental, Reglamento de Actividades Clasificadas, Ley Madrileña sobre Protección de Embalses y Humedales, etc. Por otra parte la LOPJ (artículo 7.3), al estipular que “los Juzgados y Tribunales protegerán los derechos e intereses legítimos, tanto individuales como colectivos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión”; “para la defensa de estos últimos se reconocerá la legitimación de las corporaciones, asociaciones y grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa y promoción”.

¹⁶⁵ A. MORELLO y C. SBDAR, *Acción Popular y Procesos Colectivos*, Lajouane, Buenos Aires, 2007, p. 119; véase también A. MORELLO y C. SBDAR, “Teoría y realidad...”, ob. cit., pp. 825 y ss.; y M. L. PELUFFO, “La acciones ambientales en el derecho argentino. Amparo ambiental y acción popular”, *Dikaion*, N° 16, noviembre 2007, La Sabana, pp. 20 y ss.; M. BASTERRA, “El amparo ambiental”, *Revista Jurisprudencia Argentina-Derecho Ambiental*, N° 12, Buenos Aires, 2013, pp. 99 y ss.

¹⁶⁶ R. BIELSA, “La acción Popular y la facultad discrecional administrativa”, *La Ley*, 1954-73-711.

¹⁶⁷ A. MORELLO y C. SBDAR, *Acción...*, ob. cit., pp. 123 y ss.

La LGA confiere una legitimación en materia de amparo, más amplia que la reconocida por la propia Constitución, que a través de sus normas constituye un piso mínimo que no podrá ser rebajado –sí eventualmente superado- por las leyes que desarrollen los derechos contenidos en aquella¹⁶⁸.

En efecto, algunos autores sostienen que cuando en el párrafo segundo del artículo 43 de la Norma Constitucional legítima al afectado para entablar una acción de amparo no exige entre sus requisitos que esa afectación sea exclusiva, puede ser común a un grupo de personas, lo que facilita un amplio acceso a la jurisdicción¹⁶⁹.

Es discutible y problemática la posición que asumen los restantes actores –precepto 30, párrafo 2º-, cuando la acción ya hubiere sido intentada por algunos de los titulares enunciados. En tal supuesto la persona que la inició –es decir la primera en el tiempo que interpuso la acción- posee preeminencia y una “calidad procesal” superior a los demás, a los que la ley solamente otorga el carácter de terceros, en el caso que deseen intervenir en el pleito. En ese contexto, puede acontecer que la acción referida - la primera en el tiempo- contenga defectos de diversa índole, ya sea al incoarse o una vez declarada procedente se produzcan errores de los letrados intervinientes en el curso del proceso. Entonces, *a priori* y según la letra del texto legal, los demás legitimados para accionar verían sus derechos vulnerados ya que sólo tendrían el papel de terceros en la causa; verían limitado su campo de acción y caerían en un estado de indefensión.

Concluyendo, la LGA confiere una serie de acciones –de recomposición, cese e indemnización- que se pueden intentar frente a un daño ambiental, consignando los legitimados activos para instaurarlas según el tipo de pretensión. En ese orden y teniendo en cuenta la íntima vinculación que existe entre la clase de pretensión y la legitimación para incoarlas¹⁷⁰, la dimensión de ésta última se va acotando a medida que el interés se configura como subjetivo, personal, individual, directo, etc., y a contrario

¹⁶⁸ *Ibíd.* p. 132.

¹⁶⁹ De tal manera lo sostienen M. TORICELLI, “La acción declarativa de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de intereses difusos”, *Revista L. L.* 1999-E, p. 78, y G. BIDART CAMPOS, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI, Ediar, Buenos Aires, 1994, pp. 318 y ss.

¹⁷⁰ A. MORELLO y C. SBDAR, *Acción...*, ob. cit., p. 134.

sensu, el espectro se amplía cuando lo que se pretende es la recomposición del daño o el cese de las actividades contaminantes.

I.3.2.1. Las leyes de contenidos mínimos reguladoras sobre actividades específicas

La citada LGA establece los presupuestos mínimos para una gestión sustentable en materia ambiental y reguladora de las actividades con potencialidad contaminante. A su tenor deben someterse, regirse y adecuarse las demás normas ambientales. En su orden, componen además el ordenamiento ambiental argentino otras leyes de presupuestos mínimos, a saber: la de Residuos Industriales y Actividades de Servicios (N° 25.612), la de Gestión de Aguas (N° 25.688), la de PCBs (N° 25.670), la de Acceso a la Información Pública Ambiental (N° 25.831), la de Gestión de Residuos Domiciliarios (N° 25.916), la de Protección de los Bosques Nativos (N° 26.331), la de Protección Ambiental para el control de Actividades de Quema (N° 26.562), la de Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Peri-Glacial (N° 26.639), entre otras.

Como se observa, tales leyes se encuentran dirigidas a actividades específicas, es decir tienen un ámbito restringido que limita su aplicación. Sin embargo todas deben conciliarse con la LGA, porque ésta desarrolla de manera directa lo estipulado en la Constitución, resultando ser la columna vertebral del Derecho ambiental argentino.

En ese contexto, los nuevos requerimientos sociales llevaron inexorablemente a consagrar principios básicos del Derecho ambiental, flexibilizar sus disposiciones procesales, lograr un compromiso social y fundamentalmente activo de los jueces; asimismo era preciso otorgar a los ciudadanos –debido al carácter supraindividual del interés- un protagonismo inusual tanto en la iniciación de la acción como en la prosecución del procedimiento, sin olvidar la de responsabilidad. Corregía también la apreciación de la prueba y sistematizar un nuevo tipo de daño y nuevos instrumentos – distribución regional, órganos (COFEMA), evaluaciones del impacto, instrucción ambiental, seguro y fondo de restauración- para asegurar la eficacia de normas

ambientales. En términos de CAFFERATTA se presenta una reformulación, readaptación, aggiornamento, redefinición de los institutos clásicos del Derecho¹⁷¹.

El concepto de presupuestos mínimos y su técnica normativa respectiva, responden a la necesidad de respetar la cláusula constitucional de igualdad real operando como una garantía en el reconocimiento de derechos básicos (proyectándose también en su intensidad o calidad) para todos, lo que cobra relevancia en Estados descentralizados. A la vez, se refleja así el principio ambiental de congruencia¹⁷².

I.3.2.2. El reconocimiento ambiental en las Constituciones provinciales

Como ya expresáramos en las páginas anteriores, al tratar el derecho general al ambiente en los Estatutos Autonómicos, también en Argentina, analizar ésta temática supone desentrañar la titularidad de la potestad normativa y de gestión del título competencial ambiental.

Sabido es que Argentina es una federación y por lo tanto coexisten diferentes órdenes de gobierno con potestades jurídicas (Estado Federal, Provincial y Municipal). En lo que respecta a la esfera internacional, si bien Argentina es Estado miembro y fundador del MERCOSUR, organismo que a través de su normativa procura proteger el medio natural, hay que resaltar que las mismas no resultan obligatorias para los Estados miembros, situación que más tarde abordaremos¹⁷³.

Cronológicamente, las provincias incorporaron el medio ambiente como objeto de tutela en forma previa a la Constitución nacional, cuya reforma operó en 1994¹⁷⁴, lo que demuestra que el Derecho público provincial muchas veces va por delante del nacional.

La Constitución nacional en su enunciado 41 brinda muchas soluciones en relación al reparto competencial, disponiendo que la nación será la encargada del dictado de los presupuestos mínimos de protección, mientras que las provincias, las

¹⁷¹ N. CAFFERATTA, *Cuestiones...*, ob. cit., p. 11.

¹⁷² Previsto por la Ley 25.675 (LGA) artículo 4, que dispone "Principio de congruencia: La legislación provincial y musical referida a lo ambiental deberá ser adecuada a los principios y normas fijadas en la presente ley; en caso de que no fuere, éste prevalecerá sobre toda norma que se le oponga". Nosotros al término *congruencia* añadiríamos el de *prevalencia*.

¹⁷³ Tratada en el parágrafo II.3 de la tesis.

¹⁷⁴ Así por ejemplo, incluyeron el medio ambiente en sus textos, la Constitución de la provincia de Jujuy y Salta en 1986, y la de Catamarca en 1988.

necesarias para desarrollarlas, con la condición de no alterar las jurisdicciones locales. En otras palabras y según el reparto constitucional, es el Congreso Nacional el órgano que goza de titularidad para dictar las normas protectoras del ambiente que operarán como piso, mientras que las provincias tienen la potestad de completarlas¹⁷⁵. La puesta en marcha de esta competencia concurrente la pone de manifiesto la Ley 25.675.

En lo que respecta al tema que tratamos en este punto, se debe decir que en el marco de distribución competencial la CA establece que cada provincia dictará para sí su propia Constitución, que reflejará todo el poder no delegado en la Nación ya que éste último pertenece primariamente a las provincias.

Lo expuesto en el párrafo anterior debe enlazarse con las competencias que en materia ambiental se reconoce a los municipios; se produce en consecuencia una delegación de competencias desde las provincias hacia éstos, de modo inverso a lo que ocurre en el reparto de competencias entre Nación y provincias, en la que éstas últimas ceden facultades ante aquella¹⁷⁶.

Al margen de la potestad normativa, otra consecuencia de la titularidad de un determinado título competencial, es la generación de responsabilidad por la acción o inacción en que los autoridades o poderes públicos (Estado federal, provincial y municipal) desde el punto de vista de la gestión medioambiental¹⁷⁷. No olvidemos que dichas autoridades son las obligadas a crear las condiciones para la plena materialización del derecho reconocido en el artículo 41.1 de la CA.

Esta federalización del ambiente encuentra su razón de ser en el propio objeto o bien jurídico que se pretende proteger, ya que éste no podría verse tutelado sin la

¹⁷⁵ M. CERRO, "El federalismo de cooperación en relación con la materia ambiental", en la obra colectiva, *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA*, Dir. R. DÍAZ RICCI, pp. 45 y ss.

¹⁷⁶ A. DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, "Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y las Constituciones provinciales", en la obra colectiva, *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA*, Dir. R. DÍAZ RICCI, p. 67, la autora vislumbra que la cuestión de distribución competencial en Argentina (como sucede con Estados políticamente descentralizados) es "sumamente compleja".

¹⁷⁷ Sobre el tema, puede consultarse el trabajo de C. M. ROSE, "Repensar los controles medioambientales: estrategias de gestión de los recursos de propiedad común", en la obra colectiva *Derecho ambiental...ob. cit.*, pp. 232 y ss.

cooperación y la acción coordinada de todos los poderes del Estado. Estas circunstancias, en la práctica, hacen que acontezcan situaciones *concurrentiales* y *zonas grises*¹⁷⁸.

De tal modo, y ya habiéndonos expresado puntos más atrás sobre la inclusión constitucional del medio ambiente¹⁷⁹, la misma se ha visto proyectada también las Constituciones provinciales, siendo tributarios ambos instrumentos del bloque constitucional argentino¹⁸⁰. Lo que lógicamente, al establecer un marco jurídico favorable al reconocimiento del derecho, hace que sea más fácil (por lo menos en la teoría) su concreción real.

I.4. DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL Y CONSTITUCIÓN

I.4.1. España: ausencia expresa del derecho

Ya adelantamos en las páginas precedentes, que la CE no prevé en forma explícita el derecho estudiado, sin embargo y pese a su la falta de previsión constitucional, podemos adscribirlo a la formula normativa expuesta en el artículo 45. Creemos que esta situación de ausencia expresa, permite fundamentar la carencia de fuentes que conecten de manera directa el derecho de acceso a la información ambiental con la Constitución. El contenido del derecho se encuentra en el Derecho Comunitario y en la legislación infra-ordenada dictada en su consecuencia.

Enlazado con lo expresado en el párrafo anterior, existen numerosas referencias al acceso a la información en la CE. Consideramos en este sentido que si bien existe algún tipo de relación, nos estamos refiriendo a un derecho diferente como podremos a la brevedad apreciar y según los argumentos que expondremos en los Capítulos Tercero y Cuarto de la presente tesis.

¹⁷⁸ A. DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, "*Las competencias...*", ob. cit., en la obra colectiva, *Articulación...*, ob. cit., R. DÍAZ RICCI, p. 79.

¹⁷⁹ Específicamente en el parágrafo I.1. del presente trabajo.

¹⁸⁰ A. DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, "*Las competencias...*", ob. cit., en la obra colectiva, *Articulación...*, ob. cit., R. DÍAZ RICCI, p. 90.

Antes de seguir nos parece necesario hacer un escueto paréntesis -cuyas breves consideraciones incluyen al caso argentino-, para referirnos a la fundamentalidad del derecho de acceso a la información ambiental. Sobre el particular diremos que un derecho es fundamental¹⁸¹ -se encuentre o no reconocido en una Constitución escrita¹⁸² -, cuando se conecta directamente con la dignidad de la persona¹⁸³.

Volviendo al hilo de argumental que veníamos tratando, es menester aclarar una cuestión: el derecho a la información ambiental posee dos facetas, la pasiva, que se caracteriza por el acceso a la información previo requerimiento, y la activa, que supone un actuar estatal difundiendo la información que objetivamente sea trascendente¹⁸⁴. Hacemos esta aclaración que conecta con los términos empleados por el precepto constitucional ambiental, es decir, *disfrutar*¹⁸⁵ y *velar*¹⁸⁶. Sostenemos que el derecho de acceso a la información de carácter ambiental, en las dos vertientes señaladas, nace del precepto 45 de la CE y no de otro u otros a los que pueda solaparse o adscribirse¹⁸⁷.

¹⁸¹ Sobre el particular existen opiniones diversas: I. DE OTTO PARDO y L. MARTÍN RETORTILLO, *Derechos Fundamentales y Constitución*, Madrid, 1997, pp. 27 y ss., afirman que todos los intereses constitucionalizados son fundamentales, en idéntico sentido, L. FERRAJOLI, *Derecho...*, ob. cit., p. 916. También R. ALEXY, *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002, pp. 27 y ss. Para P. CRUZ VILLALÓN lo que caracteriza a un derecho fundamental es, más allá de su ubicación, su vinculación a la legislación y su tutela jurisdiccional. Sobre el particular, conf. también a E. A. ALCUBILLA y P. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Constitución y derechos fundamentales*, La Ley, Madrid, 2009.

¹⁸² Vinculado con la referencia anterior, J. GOMES CANOTILHO, *Direito...*, ob. cit., p. 530, asevera que pueden existir derechos fundamentales no incluidos en plexos constitucionales.

¹⁸³ La ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 102/1995 de 26 de junio expresó: "Esto nos lleva de la mano a la dignidad de la persona como valor constitucional trascendente (artículo 10.1 CE) porque cada cual tiene derecho inalienable a habitar en su entorno de acuerdo a sus características culturales" (F. J. 7). también lo sostienen A. KISS y D. SHELTON, *Manual of European Environmental Law*, Grotius Publications Ltd., 2002, p. 22 y M. MÉNDEZ ROCASOLANO, "El derecho a un entorno vital para el desarrollo de la persona", Tesis Doctoral leída en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en 1999. En la doctrina argentina, advierte la conexión entre medio ambiente adecuado y dignidad C. S. FAYT, *Evolución de los derechos sociales...*, ob. cit., p. 79.

¹⁸⁴ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 50.

¹⁸⁵ En una de sus acepciones disfrutar se refiere a "Percibir o gozar los productos y utilidades de una cosa", Diccionario Enciclopédico Salvat, Tomo IV, Buenos Aires, 1960, p. 122.

¹⁸⁶ El término velar se referiría a "cuidar solícitamente de una cosa u observar atentamente una cosa", ibídem, Tomo XII, p. 409.

¹⁸⁷ Otra es la interpretación de A. NÁPOLI, J. M. VEZZULLA y D. PERPIÑAL, para quienes nuestro derecho (junto al de participación) nace de los Tratados Internacionales, receptado por el precepto 75 inciso 22 de la CA, en "Análisis de la legislación federal", obra la colectiva *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2006, p. 32.

En el caso español no cabría adscribir nuestro derecho al artículo 105 b. de la CE que genéricamente se ocupa del acceso a los archivos y registros administrativos¹⁸⁸, ya que consideramos que, si bien existe una cierta relación con este precepto, tanto la faz activa como la pasiva nacen del enunciado normativo ambiental expuesto en el enunciado 45 CE.

En este punto, se torna necesario entender cuál era la situación previa a la entrada en vigor de la Constitución de 1978, caracterizada por el secreto¹⁸⁹ del actuar de los poderes públicos, siendo escasa la transparencia y participación de los particulares¹⁹⁰. Por supuesto, ello tenía su lógica consecuencia en los documentos emanados o en poder de la Administración.

Del acervo de derechos constitucionales dedicados a la participación democrática en la vida estatal y a la libertad de información, consideramos que, si bien existe una relación de vinculación con el aquí estudiado, el contenido de los mismos no es inclusivo de este último. Entre la panoplia de derechos clásicos de libertad, encontramos, en el artículo 20 CE, la libertad de expresión e información¹⁹¹. En este sentido el constituyente ha querido darle una amplia garantía, abarcando el concepto señalado de forma amplia los derechos de libertad de expresión u opinión (20.1.a), la libertad de creación literaria artística, científica y técnica (20.1.b), la libertad de cátedra, (20.1.c) y la libertad de transmitir y recibir libremente información veraz (20.1.d)¹⁹². Resulta obvio que, con este último derecho el nuestro posee algún tipo de relación, como señalaremos en los párrafos siguientes.

Al margen de que los derechos indicados poseen una trascendencia cardinal en el Estado democrático de derecho, el precepto 20 CE reconoce la titularidad de estos

¹⁸⁸ Se trata, a juicio de A. PÉREZ LUÑO, de derechos fundamentales dispersos, fundamentalmente por su ubicación en la CE, en *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1986, p. 167.

¹⁸⁹ Situación que destacan entre otros, R. MARTÍN MATEO, *Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental*, Trivium, Madrid, 1994, y también M. SÁNCHEZ MORÓN, *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, también del mismo autor conf., "El Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente", RAP, N° 137, 1995.

¹⁹⁰ Sobre la situación imperante en España desde 1936 hasta la sanción de la Constitución de 1978, conf. entre otros, L. LÓPEZ GUERRA, *Derecho...*, ob. cit., pp. 22 y ss.

¹⁹¹ Conf. E. ESPÍN, *Derecho...*, ob. cit., pp. 259 y ss.

¹⁹² *Ibidem*.

derechos a *todos los ciudadanos*, así que no se reservan en exclusiva a los medios de comunicación o a las personas que ejercen el periodismo como profesión. A estos sujetos favorece en especial tal reconocimiento pero la sociedad en general necesita conocer ciertos asuntos que por su naturaleza precisan ser públicos.

Atento al objeto presentado en esta tesis nos enfocaremos principalmente en el derecho de libertad de información que se caracteriza por la no intromisión del Estado tanto en la búsqueda y obtención de la información, entendida ésta como la narración de hechos relatados con total objetividad, prescindiendo de opiniones sobre el mismo y cumpliendo con el requisito de la veracidad.

Aunque la libertad de información y el derecho a la información ambiental presentan diferente naturaleza –uno es de libertad y el otro prestacional-, el derecho de acceso a la información ambiental puede ser la antesala o primer paso para su posterior difusión, no haciendo pecar de ignorancia a la sociedad en general. Vale decir, que con el derecho subjetivo al acceso de información ambiental se podría estar preparando la vía para una posterior transmisión de la misma.

Resulta obvio que para la efectividad de nuestro derecho es inevitable una *implicación*¹⁹³ de la comunidad en temas ambientales, mediante la cual se toma real conocimiento de una determinada situación, ejerciendo además un control del actuar estatal¹⁹⁴ que es imprescindible para el cumplimiento de los fines declarados por el enunciado 45 CE. Por supuesto que este derecho de implicación en asuntos ambientales, no debe confundirse con los denominados derechos políticos.

El constituyente español, además de reconocer derechos de no intromisión estatal consagra el derecho de los ciudadanos a participar en la vida estatal sobre determinadas

¹⁹³ Por utilizar el término de J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 43.

¹⁹⁴ Si bien la temática ambiental requiere una actuar precautorio o preventivo, tendiente a evitar que sucedan daños que puedan ser irrecuperables, la Administración también se vale de un régimen sancionatorio ambiental; sobre éste tema particular puede consultarse a A. PEÑALVER I CABRÉ, “Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales”, *Revista de Estudios QDL-Fundación Democracia y Gobierno Local*, N° 7, Febrero, 2005, p. 173 y ss.

temáticas que definitivamente traerán aparejadas consecuencias en la Comunidad¹⁹⁵, puestas de relieve por medio de la voluntad popular individual para contribuir a formar la voluntad popular colectiva.

Esta participación política se consagra generosamente en la CE, ya en el Título Preliminar (artículos 1.1, 9.1, 6, 7, 10.2, etc.), dando preponderancia a la actuación de los partidos políticos. Más adelante, el Título I, se reconocen derechos de participación concretos. Sin entrar en análisis y solo enunciándolos, son: el derecho de reunión (artículo 21.2), el derecho de asociación, destacándose los partidos políticos y los sindicatos (artículos 6, 7, 28, etc.), derecho de sufragio activo (artículo 23.1), derecho de sufragio pasivo y acceso a cargos públicos (artículo 23.2)¹⁹⁶, derecho de petición (artículo 29), derecho a participar en referéndums (artículo 92), y derecho a iniciativa popular legislativa (artículo 87.3).

Esta participación no se ve sólo acotada a cuestiones estrictamente políticas, sino que además, como ocurre con el derecho estudiado, irradia en el sistema constitucional español y sus normas infra-ordenadas, en otras esferas. Prueba de ello son los derechos consagrados en los preceptos 51, 105, 125, 129.1 y 129.2 de la CE, entre otros.

Se proyectan sobre todo el ordenamiento jurídico los valores y principios que la Constitución impulsaba, incorporándose al sistema los principios de información, transparencia y participación pública¹⁹⁷.

Hasta aquí y en relación a la participación hemos expuesto algunas ideas atinentes al sistema democrático-representativo. En el derecho de acceso a la información pública ambiental, y salvando las distancias existentes, es directamente el ciudadano (o grupo de

¹⁹⁵ Conf. a J. GARCÍA MORILLO, "Los Derechos Políticos", en *Derecho...*, ob. cit. pp. 288 y ss., para quien los derechos políticos son una consecuencia de los derechos de libertad personal, complementándose, de manera que se ve proyectado el ejercicio de las libertades individuales sobre la libertad colectiva.

¹⁹⁶ Al respecto, nos permitimos recomendar el trabajo de J. GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

¹⁹⁷ Principios que resaltan tanto en la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, como en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local, J.A. RAZQUÍN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 69; desde el plano europeo puede consultarse el trabajo de E. GUICHOT, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011.

ellos) quien ejerce tal actividad, adoptando un nuevo papel de protagonista. Decimos todo esto porque participación, transparencia e información son términos correlativos, y llevados a la práctica pueden mejorar la efectividad que motiva a este trabajo.

Este derecho reclama una nueva forma de actuación estatal y a la vez un nuevo comportamiento de la comunidad, tema que sobre el que abundaremos con más detalle en los párrafos que siguen.

I.4.2. Argentina: el reconocimiento de la faz activa del derecho

Tal como acontece en el caso español, también en la Argentina, las fuentes que pudieran enlazar la Constitución con el derecho de acceso a la información ambiental son escasas, pese a que en el supuesto argentino la situación es diferente debido a que de la letra del texto constitucional nace inequívocamente una de las facetas de nuestro derecho a través del multifacético término *proveerán*¹⁹⁸. Éste término engloba sólo una de las facetas de nuestro derecho –cristalizada por medio de la tarea difusiva–, porque no se reconoce de forma expresa el derecho de acceso *per se*. En efecto, el artículo 41.2¹⁹⁹ emplea la expresión *proveerán*, dirigida exclusivamente a las autoridades, encomendándoles una misión activa propia que el derecho precisa para su satisfacción en la realidad. De esta forma las autoridades deben proveer para todos: a la protección de un derecho subjetivo al medio ambiente (expuesto en la letra del enunciado 41.1), a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales (tal como lo dispone el precepto 45.2).

¹⁹⁸ Decimos multifacético por el elenco de mandatos impuestos a las autoridades. Por su parte, el término proveer, significa “ver con anticipación, conocer, conjeturar por algunas señales lo que ha de suceder”, *Diccionario Enciclopédico Salvat*, Buenos Aires, 1960, Tomo X, p. 184.

¹⁹⁹ Para G. GÓMEZ, el término *proveerán* abarca las dos facetas del derecho a la información del ambiente, en su tesis doctoral “*El derecho de acceso a la información ambiental para una participación efectiva (situación de Argentina desde la reforma constitucional)*”, presentada en la Universidad de Alicante-Facultad de Derecho, Dir. R. MARTÍN MATEO, 2008, p. 521. Por su parte, D. SABSAY sostiene que unas de las notas del precepto es precisamente la participación y búsqueda de información de la sociedad, “*La protección...*”, ob. cit., p. 3.

Recordemos, que en las páginas anteriores manifestábamos que todo el precepto ambiental estaba al servicio del goce²⁰⁰ del derecho a un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano. Afirmábamos también que este derecho presenta un doble cariz: la de un derecho subjetivo y la de un principio. Así que en virtud del tenor literal del 41.2 los poderes públicos deberían suministrar a todos los habitantes la información ambiental relevante, adoptándose la faz activa del derecho de información.

Para reforzar el mandato constitucional, a través de un desarrollo legislativo y de mecanismos administrativos, se desarrolla su faz pasiva, es decir la potestad de que todos los habitantes requieran de tales autoridades información medioambiental, si es que la misma no fuese suministrada.

Sostenemos que la construcción del derecho aquí estudiado debe hacerse a partir del postulado constitucional referido que es el *prius* del citado interés en general y del derecho de acceso a la información ambiental en particular. Efectuamos tal aclaración, en relación a los solapamientos que suele tener con el tópico ambiental. Siguiendo el mecanismo utilizado en el párrafo anterior y dado el eventual nexo que a simple vista pudiera aparecer, corresponde un breve repaso sobre los derechos de participación y los ligados a la información consagrados por la CA. Ubicado en la Primera Parte-Capítulo Primero denominado “Declaraciones, Derechos y Garantías”, y al definir su forma de gobierno, la CA establece que la Argentina es una república federal. Sabemos las consecuencias que dicha forma y sistema de gobierno implican, sólo destacamos las que se refieren a la publicidad de los actos de gobierno porque creemos que tienen conexión con este trabajo, debido a su vinculación con el concepto de difusión de información.

Además, en el generoso reconocimiento de derechos efectuado por el artículo 14, se reconoce el derecho de peticionar a las autoridades y el de publicar ideas por la prensa sin censura previa. Ambos se relacionan con nuestro derecho. En concordancia con el artículo 1, reafirma el artículo 22 el carácter representativo del sistema político argentino, puesto que los ciudadanos se manifiestan por medio de representantes y autoridades elegidas por el pueblo. Hay que recalcar que la información que manejan las

²⁰⁰ Gozar en términos generales, significa “tener y poseer alguna cosa útil o agradable”, *Diccionario...*, ob. cit., Tomo VI, p. 452.

autoridades pertenece a la comunidad, ocupando el Estado un papel de medio para obtener un fin que, en clave ambientalista, es el cumplimiento del primer párrafo del enunciado normativo 41 CA.

En el plano judicial, el precepto 24 constitucional obliga al Congreso a la promoción y establecimiento de los juicios por jurados, procurando involucrar en la justicia a los ciudadanos comunes. Se trata de una participación en la actividad de la Administración de justicia.

Ya en el Capítulo Segundo, titulado “Nuevos derechos y garantías”, la CA se ocupa de los derechos políticos, específicamente en los preceptos 37 (sufragio activo y pasivo), 38 (partidos políticos, destacándose su fundamentalidad al sistema), 39 (iniciativa legislativa popular), y 40 (consulta popular), todos ellos incluidos en la reforma de 1994.

También, la participación de los particulares, a través de asociaciones de consumidores y usuarios en los organismos de control, puede observarse en el artículo 42 inciso 3 (derechos de consumidores y usuarios de bienes y servicios). Por último, el artículo 43 por el que se consagra entre otros derechos al amparo judicial (inc. 1), el derecho a interponer acción de habeas data, sobre el cual nos detendremos en el Capítulo 4 Punto IV.2.6 de la presente tesis, al enlazarlo con el objeto de estudio. Y respecto a la información ambiental, la Constitución la reconoce junto a otro instrumento fundamental para la eficacia del derecho: la educación ambiental.

Precedentemente expusimos que a la vista del objeto que se pretende tutelar y como contrapartida del derecho que reconoce el artículo 41.1, cuya titularidad ha sido universalizada, se impone una obligación también universalizada. Esta omnicomprensión del bien jurídico ambiental requiere la colaboración de la totalidad de los componentes de una sociedad; es ahí donde se apoyan los principios constitucionales ambientales, entre los que se encuentran el de proveer información y educación en esa materia. Resulta lógico que la tarea de concienciación en una cuestión relativamente novedosa como lo es la ambiental, y por eso se trate de canalizar por medio de una adecuada información. Y suponemos que para el desarrollo del cometido educacional expuesto por la CA, se necesita de una cobertura más ajustada; sirva en este

contexto el ejemplo español y la inclusión en el bachillerato de materias destinadas al cuidado del entorno.

II. AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL DERECHO INTERNACIONAL Y EN EL COMUNITARIO: SU NACIMIENTO, EVOLUCIÓN Y RECONOCIMIENTO A PARTIR DE DERECHOS CONEXOS

II. 1. AUTONOMÍA DEL DERECHO EN EL MARCO DE LA ONU²⁰¹

Cabe recordar una cuestión que aclaramos al momento de exponer el “objeto y método de estudio” del presente trabajo, respecto a cómo debe ser tomada la autonomía del derecho estudiado en el Capítulo Segundo; en rigor la misma debe ser enfocada desde la progresividad de la que ha gozado el derecho para convertirse en lo que el mismo es hoy, teniendo en cuenta sus inicios (y adherencia a otros derechos con los que tiene conexión) hasta llegar a un tratamiento normativo separado, siendo merecedor de un espacio para su estudio en singular, lo que en otros términos significaría que la autonomía en este capítulo se refiere al plano terminológico y a su regulación normativa como derecho propiamente dicho.

Antes de comenzar el desarrollo de este capítulo dedicado al Derecho Internacional²⁰², explicamos al lector que el Convenio Aarhus –el que se constituye como un hito de nuestro derecho–, no es abordado en el mismo porque entendemos que al consagrar plenamente la autonomía del derecho, merece tener un tratamiento

²⁰¹ Un completo estudio sobre el Derecho Internacional medioambiental, en cuanto a su progresivo desarrollo lo hace A. KISS, *International environmental law*, Transnational Publishers, Ardsley, 2004. Por su parte y sobre el sistema de fuentes internacionales y supranacionales puede consultarse el trabajo de P. PÉREZ TREMPES, *Derecho Constitucional* (obra colectiva) Vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 105 y ss. Acerca de la evolución histórica del Derecho Internacional del medio ambiente, conf. a B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 47 y ss.; conf. también a E. REY CARO, *Temas de Derecho Internacional Ambiental*, Marcos Lerner, Córdoba, 2006.

²⁰² A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., p. 1, calculan que los tratados, declaraciones, resoluciones ambientales, se acercan a una cantidad cercana a 1000 instrumentos.

diferenciado, analizándose en las páginas subsiguientes²⁰³; idéntica razón y camino seguimos en el análisis de la Directiva 2003/4/CE²⁰⁴.

Es menester señalar, que este capítulo es mayoritariamente descriptivo, por dos razones: la primera responde a motivos metodológicos y de prolijidad con el resto del nudo de la tesis, lo que permitirá entender otros tópicos con los que tiene conexidad y sobre todo, hacia donde estamos dirigidos o bien pretendemos dirigirnos; y la segunda, porque asumimos que esta descripción refleja la progresividad y evolución que tuvo y tiene el derecho en estudio desde el Derecho Internacional, mostrándonos paralelamente el estado de situación actual en Sudamérica y en el Derecho argentino.

Ahora bien, ya en la parte introductoria nos pronunciábamos acerca que la problemática ambiental era de índole política que procura resolverse por cauces jurídicos de manera razonable y equilibrada a través de los poderes públicos.

Dicho carácter político, teniendo en cuenta el objeto del derecho a proteger, rebasa el territorio de los Estados para convertirse en un tema de política internacional. En ese sentido, la agenda internacional de la cuestión ambiental²⁰⁵ ha logrado una marcada exuberancia de instrumentos tendientes al cuidado del entorno vital. Nos referimos a declaraciones, convenios, tratados, cartas, congresos, agendas, directrices, políticas, programas, planes, etc. Sobre estos instrumentos existe una cuestión y discusión central: su obligatoriedad y cumplimiento efectivo²⁰⁶.

²⁰³ Conf. Punto III.2.1.1.

²⁰⁴ Conf. Punto III.2.1.2.

²⁰⁵ Resaltamos el compromiso de Europa tanto de la participación en la gobernanza de la sociedad en asuntos públicos, como en la temática ambiental. Entre muchos otros documentos, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2000/C 364/01) artículo 37 “Protección del medio ambiente” y la participación civil, especialmente artículo 42 “Derecho de acceso a los documentos”.

²⁰⁶ En realidad, la nota distintiva de estos instrumentos debería ser su obligatoriedad basada en la mutua cooperación. En ese sentido se crearon en el seno de la ONU y de la UE instituciones y órganos como ser el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Organización para la Educación, las Ciencias y la Cultura (UNESCO), la Agencia de la Energía Atómica (IAEA), la Unión Internacional para la Conservación de Naturaleza (UICN), etc. En la esfera europea, se destaca el papel del Consejo de Europa, del que depende el Consejo de Ministros de Medio Ambiente, fuente de los reglamentos y directivas ambientales. Conf. L. ORTEGA ÁLVAREZ, *Lecciones...*, ob. cit., pp. 87 y ss.

La ya conocida disputa²⁰⁷ centrada en que si éstos acuerdos trasnacionales poseen naturaleza dilatoria o meramente declarativa, o bien si efectivamente obligan a los contratantes, queda a la luz del presente trabajo en un segundo plano, en el sentido de lo que acá queremos demostrar es que los mismos son el “jalón” a partir del cual se produce su reconocimiento y posterior evolución. Dicho contexto abarca tanto del Derecho ambiental (entendido como rama jurídica y también como derecho subjetivo), como del derecho al acceso a la información del ambiente.

Es necesario recalcar que tales instrumentos tienen por misión -entre otras- inspirar el Derecho interno de los Estados singulares operando como fuente foránea, pero no por ello “invisibles” a éstos. Tanto el modelo europeo como el americano, tienen una nota que debe dejarse apuntada que se centra en la cesión de determinados espacios de poder que otrora eran exclusivos dentro de la soberanía de cada Estado, como resultado de acuerdos multilaterales, proyectándose en el constitucionalismo²⁰⁸ de la actualidad²⁰⁹. Como consecuencia de ello, el ámbito de decisión de los Estados se ve voluntariamente reducido al asumir ciertas responsabilidades en ese marco, que en la gran mayoría de los casos buscan generar espacios de integración y cooperación. Sirve el ejemplo de Europa en donde los países miembros de la Unión, no pueden disponer libremente de su política económica debido a la obligación de tener una moneda común (el euro), cristalizándose de esa manera una reducción o restricción de su soberanía económica²¹⁰.

²⁰⁷ Existen sobrados argumentos para dar como operativos a los acuerdos internacionales, conf. artículo 31.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (incorporada al ordenamiento argentino por Ley 23.782), que en los artículos 31 y 32 prevé las reglas de interpretación; también se inclina positivamente entre otros, J. V. GONZÁLEZ, *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y CIA, Tomo III, 1935, pp. 80 y ss.

²⁰⁸ Una de las notas características del constitucionalismo democrático es la apertura, ya sea hacia otros ordenamientos como puede ser el Derecho natural, el internacional o el comunitario, lo que quiere decir que la propia Constitución se abre hacia otros contenidos no necesariamente normativos, P. LUCAS VERDÚ, *La Constitución abierta y sus ‘enemigos’*, Servicio de Publicaciones -Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993, pp. 11 y ss.

²⁰⁹ Conf. a P. DE VEGA GARCÍA, “Mundialización...”, ob. cit.

²¹⁰ El profesor J. GARCÍA ROCA expresa que “la tesis que se refuta (soberanía absoluta de los Estados) arranca del error de creer que el poder soberano no admite límites: una ‘soberanía irrestricta’ o ‘impermeabilidad a toda interferencia externa’, constitutiva de una ‘inmunidad’ jurisdiccional. Tal cosa no existe en Derecho”, añade que la soberanía “se ve progresivamente reemplazada por la categoría más técnica de ‘competencias por competencias’”, en *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2010, pp. 30 y ss.

El actuar político, económico, cultural y social se ha internacionalizado por medio de tratados que operan como fuente de Derecho interno²¹¹, como es lógico, dichos tratados son de cumplimiento obligatorio para los Estados partes respondiendo en caso de incumpliendo.

Cierto es, que de las breves notas apuntadas, esa cesión de ese ámbito antes inmaculado, harían parecer a estos acuerdos como negativos. Lo real es que ellos tienen, a nuestro entender y como es lógico -ya que de lo contrario no existirían-, mayores “bondades” que puntos negativos, porque buscan por lo general –al margen de que existen convenios multilaterales internacionales de variada naturaleza- favorecer la creación de un marco económico más conveniente.

En Europa, con la competencia medioambiental se ve reflejado tal escenario, al ser una de las materias sobre las que la UE puede expedirse, los Estados deben transponer su normativa en sus respectivos ordenamientos internos. Quedando de esta forma configurada una situación en la que el constitucionalismo clásico –en cuanto a sus valores y principios-, tiene un difícil acomodo en el ámbito del Derecho Internacional, ya que éste muchas veces lo rebasa.

Sumado a lo expuesto y para hacer más complejo todavía el tratamiento de ciertas cuestiones, el fenómeno de la mundialización viene a reformular el espacio de poder hasta ahora conocido, procurando la instauración de un modelo neo-liberal con la asunción de nuevos actores en posiciones relevantes y no necesariamente públicas²¹².

Al margen de las breves consideraciones expresadas, a continuación analizaremos los instrumentos internacionales que a nuestro juicio revisten mayor importancia dentro de nuestro objeto de estudio para determinar la autonomía o accesoriedad del derecho estudiado en estas páginas. Dejando expresa constancia, que un análisis exhaustivo y cronológico de aquellos excede el ámbito de esta tesis, reservando el abordaje de tal materia quizás para su estudio en un trabajo posterior. Dicha autonomía o accesoriedad,

²¹¹ P. PÉREZ TREMPES, *Derecho Constitucional* (obra colectiva) Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 106. y ss.

²¹² J. MARTÍNEZ DE PISÓN, “Globalización, neoliberalismo y políticas de participación”, en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (Coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), ob. cit., pp. 41 y ss.

deberá ser analizada principalmente desde dos enfoques, el primero que vincula a nuestro derecho a un prístino derecho de acceso a la información pública, y segundo aquel que conecta a nuestro derecho con un amplísimo Derecho ambiental, siendo éste, a nuestro criterio el camino correcto para determinar su autonomía, pese a que los dos enfoques contribuyen a desentrañar su origen y evolución.

Previo a comenzar, es menester dejar asentado que la gran mayoría de los instrumentos jurídicos analizados regulan también el derecho de participación, el que decidimos estudiarlo de manera “funcional” al objeto de este trabajo²¹³ por entender de que se tratan de derechos conexos y con una estrechísima vinculación.

1.1. La Declaración de Estocolmo de 1972

En el contexto internacional, la ONU ha desempeñado una comprometida y encomiable tarea con el entorno vital que debe poseer todo ser humano para su desarrollo integral, ya sea a través de su Asamblea General, su Comité Económico y Social (ECOSOC)²¹⁴ y aquellos órganos creados especialmente para tal cometido, como lo son entre muchos, los equipos nacidos en el seno del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Comisión para el Desarrollo Sostenible (CDS)²¹⁵.

Si bien con antelación al año 1972, ya se había iniciado la preocupación ambiental por el ritmo insostenible de destrucción de los recursos naturales y lo acuciante de tal situación²¹⁶, fue en ese año en Estocolmo donde se realizó la Declaración de la

²¹³ Tratado en el Punto IV.3.

²¹⁴ Sobre la organización institucional de la ONU, conf. a A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., pp. 14 y ss.

²¹⁵ Sobre las funciones de estos órganos, conf. a S. J. DE ZÖGÖN, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 199.

²¹⁶ El antecedente más antiguo de nuestro interés lo ubicamos en Suecia en 1766, que a través de una norma legal, reconoce el libre acceso a la información ambiental, conf. a L. FERNÁNDEZ, “Derecho a la información pública ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental de La Ley*, Ed. FARN, N° 3, 2000; destaca S. BORRAS PENTINANT, que previo a la Conferencia de Estocolmo, el Derecho internacional se basaba en el intercambio económico y solo de forma colateral se protegía los recursos naturales, que eran vistos sólo desde el punto de vista de su

Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano²¹⁷. Podríamos afirmar sin vacilaciones que constituye la piedra basal del Derecho ambiental²¹⁸.

Fue llevada a cabo en la 21° sesión plenaria del 16 de junio de 1972, asistiendo los países de España y Argentina. Se constituye como un ícono de la mayoría de los instrumentos ambientales internacionales²¹⁹, hace alusión al doble perfil que reviste el encaramiento del problema: el desarrollo social y económico conforme a la sociedad actual, y el cuidado del medio ambiente humano²²⁰, consagrando el “Community Right

aprovechamiento para obtener rentabilidad, en *El control internacional de los tratados multilaterales...*, ob. cit., pp. 37 y ss.

²¹⁷ Conf. para todo, el Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrado en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972, en el sitio web A/Conf. 48/14/Rev. 1, publicación de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, New York, 1973. España y Argentina participaron del evento. Destaca su importancia, entre muchos, A. B. GÓMEZ PUERTO, “Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España”, Noticias Jurídicas, 2008. Asimismo, sobre esta declaración y las que posteriormente se llevaron a cabo, conf. a A. M. BRICEÑO CHAVES, “Hacia la efectividad de la tutela jurídica del ambiente”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 9, 2006, pp. 104 y ss.; P. GONZÁLEZ VÁZQUEZ, “El transcendental papel del derecho a la información ambiental”, Revista de Noticias Jurídicas, septiembre, 2007, pp. 2 y ss.; A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., pp. 3 y ss.

²¹⁸ Para C. VILLANUEVA, con esta Conferencia nace una “trilogía” compuesta por la educación, formación e información ambientales, en “Derecho de acceso a la información ambiental, antecedentes internacionales y legislación nacional”, en Nuevo Rumbo Ambiental, (Coord. L. DEVIA), Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2008, p. 328.

²¹⁹ Para J. F. ALENZA GARCÍA, este documento junto con la Conferencia de Río de Janeiro en 1992, son los más importantes en materia ambiental, en *Manual...*, ob. cit., p. 60.

²²⁰ Establece en su Proclama 1° “El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. En larga y tortuosa evolución de la raza humana en este planeta se ha llegado a una etapa en que, gracias a la rápida aceleración de la ciencia y la tecnología, el hombre ha adquirido el poder de transformar, de innumerables maneras y en una escala sin precedentes cuanto lo rodea. Los dos aspectos del medio ambiente humanos, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. El Proclama 3° “El hombre debe hacer constante recapitulación de su experiencia y continuar descubriendo, inventando, creando y progresando. Hoy en día la capacidad del hombre de transformar lo que le rodea, utilizada con discernimiento, puede llevar a todos los pueblos los beneficios del desarrollo y ofrecerles la oportunidad de ennoblecer su existencia. Aplicado erróneamente o imprudentemente, el mismo poder puede causar daños incalculables al ser humano y a su medio. En nuestro alrededor, vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de sus recursos insustituibles y graves deficiencias nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por él creado especialmente en aquel que vive y trabaja”, instrumento citado, p. 3. Vale la pena la lectura del debate de los oradores (Capítulo VIII -“Breve Resumen del debate general”, titulado “El desarrollo y el medio”, pp. 50 y ss.

to know Principle”²²¹ que fuera desarrollado años más adelante con mayor profundidad en Río de Janeiro.

La crítica que se le hace al documento resultante es que sus proclamas y principios poseen carácter de *soft law* o meramente *recomendatorio*²²², sin facultad de obligar su cumplimiento a los Estados que la hubieren signado.

Desde el objeto del presente estudio, el instrumento contiene dos cuestiones que merecen resaltarse: por una parte, la mención de nuestro derecho de acceso a la información ambiental (si bien en una forma embrionaria y desde la faz estatal o activa), y por otro las referencias que hace en cuanto al protagonismo de los particulares.

Se procura la implicación de los particulares, a través de la conciencitación en la temática ambiental especialmente en el Proclama N° 6²²³, además, por medio de los Principios 19 y 20 se asienta nuestro derecho al disponer respectivamente:

“Es indispensable una labor de educación en cuestiones ambientales, dirigida tanto a las generaciones jóvenes como a los adultos y que presente la debida atención al sector de población menos privilegiado, para ensanchar las bases de opinión pública bien informada y de una conducta de los individuos, de las empresas y de las colectividades inspirada en el sentido de su responsabilidad en cuanto protección y mejoramiento del medio en toda su dimensión humana. Es también esencial que los

²²¹ Conf. a D. HUNTER, J. SALZMAN & D. ZAEKE, *International environmental law*, University Casebook Series, Foundation Press, New York, 1998, pp. 318 y ss.

²²² B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 51 y ss., la autora advierte la necesidad de un Derecho internacional ambientalmente “fuerte” que dote al mismo de mayor eficacia en su trabajo, “*Eclosión y crisis del derecho ambiental*”, Revista de Administración Pública, N° 174, Madrid, p. 380. Esta naturaleza “blanda” de las normas internacionales, hacen que tengan una “configuración flexible”, S. BORRAS PENTINANT, *El control internacional de los tratados multilaterales...*, ob. cit., 49. I. LASAGABASTER, I. GARCÍA URETA y I. LAZCANO BROTONS, *Derecho ambiental*, IVAP, Oñati, 2004, p. 35, advierten la diferencia entre la eficacia de las normas internacionales nacidas de los tratados y las normas de Derecho supranacional (como la UE) o las del Derecho interno de los Estados, diferencia que radica en que dichas normas internacionales tienen una naturaleza más procedimental que sustantiva.

²²³ El mismo establece “Hemos llegado a un momento de la historia en que debemos orientar nuestros actos en todo el mundo atendiendo con mayor solicitud a las consecuencias que puedan tener para el medio. Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar. Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con la necesidades y aspiraciones de vida del hombre.”

medios de comunicación de masas evite contribuir al deterioro del medio ambiente humano y difundan, por el contrario, información de carácter educativo sobre la necesidad de protegerlo y mejorarlo, a fin de que el sobre pueda desarrollarse en todos los aspectos.”

“Se deben fomentar en todos los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo científico referente a los problemas ambientales, tanto nacionales como multinacionales. A este respecto, el libre intercambio de información científica actualizada y de experiencias sobre la transferencia de ser objeto de apoyo y asistencia, a fin de facilitar la solución de los problemas ambientales; las tecnologías ambientales deben ponerse a disposición de los países en desarrollo en condiciones que favorezcan su amplia difusión sin que constituya una carga económica excesiva para esos países”

Del precepto es apreciable el papel que se le otorga a los medios de comunicación²²⁴ como formadores de opinión de la población en general, siendo vehículos del conocimiento. Podríamos denominar a ésta como la “primera etapa” del Derecho ambiental²²⁵, asumiendo nuestro interés un carácter germinal.

Estatuye un plan de acción y recomendaciones, debiéndose prestar especial atención a las 2.1, 16 inc. C), 20 inc. a) y c), 26 a), 27, 44 inc. c) I), 46 c), 51 c.II) y 91 (todas del Capítulo Segundo) se invita a los signatarios a intercambiar toda la información que consideren útil sobre los problemas con los que tropiezan a escala internacional incluyéndose las bases de datos, los registros, los documentos, etc., los que permitirían establecer con claridad un cuadro de situación, facilitando la comunicación recíproca entre los mismos.

²²⁴ Tal como señala S. F. PARRAT, se hace necesario no sólo la profesionalización del periodismo, sino una determinada formación en el entendimiento de temas ambientales (sobre todos sus fuentes), en *Medios de comunicación y medio ambiente*, Fragua, Madrid, 2006, pp. 34 y ss.; el mismo criterio es el seguido por DE LA CUEVA MARTÍN y F. GINÉS HUERTAS, *Fuentes de información en medio ambiente*, Ed. La Nau Solidaria, Valencia, 2010, pp. 27 y ss.

²²⁵ Señala R. L. LORENZETTI, que esta etapa inicial del Derecho ambiental es “retórica”, caracterizada por normas “blandas”, sin capacidad para ser exigidas, etapa a la que le siguen las fases “analítica”, que se distingue por la profusión normativa, y “paradigmática”, donde prima un cambio axiológico en clave ambiental, en *Teoría...*, ob. cit., p. 2.

Se hacen especiales alusiones a las investigaciones de carácter científico en las Recomendaciones 4 y 5, y la necesidad de contar con personal experto en este tipo de cuestiones.

En relación a la “Ordenación de los Recursos Naturales y su relación con el medio”, se sugiere que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)²²⁶, en cooperación con otras organizaciones internacionales y a través de la Recomendación 19 inc. b), prevea un programa basado en el intercambio de los datos disponibles.

Es a partir de la Recomendación 95, dedicada de los “Aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones relativas al medio”, donde encontramos puntualmente reseñas de nuestro derecho, en especial en la Recomendación 97:

“Se recomienda que el Secretario General adopte las disposiciones necesarias a fin de: a) Establecer un programa de información destinado a suscitar el interés de los particulares por el medio humano y a lograr la participación del público en su ordenación y control. Tal programa recurrirá a los medios de información pública tradicionales y contemporáneos, teniendo en cuenta las peculiaridades nacionales. Además, deberá prever los medios de estimular la participación activa de los ciudadanos y despertar el interés y lograr la contribución de las organizaciones no gubernamentales en la salvaguardia y el mejoramiento del medio ; b) Instituir la celebración de un Día Mundial del Medio Humano ; c) Asegurar la traducción al mayor número de idiomas posible y la difusión más amplia posible de los documentos preparatorios y de los documentos oficiales de la Conferencia ; d) Integrar la información pertinente sobre el medio, en todos sus diferentes aspectos, en las actividades de los órganos de información del sistema de las Naciones Unidas”

Seguidamente la Recomendación 101 detalla:

²²⁶ Otros de los méritos de la conferencia fue el haber creado el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), cuya actividad es todavía actual.

“Se recomienda que el Secretario General adopte las medidas oportunas, en particular la convocatoria de una reunión de expertos, para preparar un servicio internacional de consulta en materia de fuentes de información sobre el medio, teniendo en cuenta el modelo descrito en los párrafos 129 a 136 del informe sobre aspectos educacionales, informativos, sociales y culturales de las cuestiones relativas al medio (A/CONF.48/9), con el fin de contribuir al éxito de todas las recomendaciones hechas sobre tales aspectos y de la mayoría de las recomendaciones previstas en las otras materias de estudio sustantivas del programa de la Conferencia.”

La recomendación citada, es otra de las notas diferenciales de esta conferencia, al promover la instauración de un sistema global de información para lograr un intercambio sistemático y accesible a la misma en un marco de cooperación, cuya denominación es INFOTERRA²²⁷.

Siguiendo el texto en el párrafo reservado para las “Medidas Auxiliares” se refiere a las acciones para llevar a cabo lo detallado en su texto, para lo cual las labores educativas, de capacitación e información pública son fundamentales para adoptar decisiones en todos los niveles²²⁸.

Sin perder la vista del año en que fue dictada (1972), esta Conferencia está lejos de reconocer la autonomía del derecho de acceso a la información ambiental, en el sentido en que empleamos tal término en el presente capítulo, lo que como trasciende hacia su reconocimiento como derecho subjetivo, consistente en la potestad de requerir información ambiental en poder de las autoridades.

II.1.2. La Carta Mundial de la Naturaleza de 1982²²⁹

²²⁷ De los muchos mecanismos para sistematizar, ordenar e intercambiar información pueden mencionarse, el EMIEP que versa sobre los Tratados de Ginebra de 1979 de contaminación atmosférica, el CORINE y la EURONET.

²²⁸ Conf. Recomendaciones 6, 7, 8, 13, 16, 18.4, 19.b, 31, 34, 73, 89.d, 93, 94, 95 .e, 96, 97 y 102.f.

²²⁹ Sobre este documento y demás antecedentes del derecho estudiado en el ámbito internacional puede consultarse a M. I. BENAVENTE, *“El Derecho- Deber de información ambiental como herramienta eficaz de los principios de prevención y precautorio”*, p. 858, extraído del

Fue solemnemente adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 37/7 del 28 de octubre de 1982. La carta²³⁰ se diagrama en tres partes fundamentales, además de efectuar en forma previa una serie de afirmaciones²³¹ que sirven de antesala para entrar en el tema principal.

Consagra cinco propósitos que denomina “Principios Generales” refiriéndose a temáticas como el respeto por la naturaleza (Principio 1), protección de la viabilidad genética y la salvaguarda de los hábitats para esos efectos (Principio 2), ámbito de aplicación de los principios de conservación ambiental, refiriéndose tanto a la superficie terrestre como la marítima, agregando una protección especial a ejemplares en peligro (Principio 3), la forma en que deben ser administrados los elementos ambientales (Principio 4), y el cuidado de la naturaleza respecto a situaciones de guerra o actos de hostilidad (Principio 5).

Al mismo tiempo, el Punto II resalta dos elementos que deben irradiar toda acción ambiental, la precaución y prudencia en la toma de decisiones y la necesidad de no menoscabar a la naturaleza (acápito 6); destaca que la planificación y realización del desarrollo social y económico, es parte integrante en la conservación de la naturaleza (acápito 7); teniendo en cuenta el despilfarro de los recursos naturales, los que deben ser usados con medida y de acuerdo a las reglas expuestas (acápito 10)²³²; se prevé un

sitio Web www.cumbrejudicial.org. A. DE LA VARGA PASTOR y J. R. FUENTES I GASÓ, destacan el papel de la Carta de la Naturaleza junto a la Declaración de Estocolmo, la Declaración de Río y la Declaración de Johannesburgo, en *“Las autoridades Públicas ante las nuevas obligaciones en materia de información ambiental. Especial referencia a la difusión de información ambiental”*, en la obra colectiva *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Diez años del convenio Aarhus*, (Dir. A. PIGRAU SOLÉ y S. BORRÀS PENTINAT), Atelier, Barcelona, 2008, p.191; idéntico argumento a los autores precitados, es el seguido, A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., pp. 3 y ss.; en esa dirección S. BORRÀS PENTINAT, *El control internacional de los tratados multilaterales...*, ob. cit., pp. 46 y ss.

²³⁰ Véase el texto de la carta en el sitio oficial de la ONU en http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp?year=1980.

²³¹ En nombre de la Asamblea General se reafirma los propósitos fundamentales de las Naciones Unidas para solucionar los problemas económicos, sociales, culturales, técnicos, intelectuales o humanitarios; se pone en evidencia los inconvenientes que presenta el desarrollo de la civilización; se procura la protección y conservación de los medios naturales ante el deterioro del mismo, etc.

²³² Cuya enumeración es la siguiente: “a. No se utilizarán los recursos biológicos más allá de su capacidad natural de regeneración; b. Se mantendrá o aumentará la productividad de los suelos

control de aquellas actividades con posibles consecuencias en el medio, en las que se verán emplear técnicas, evitando las actividades detalladas en el mismo²³³.

Los Puntos 15 y 16 nos dan algunas pistas del derecho de información ambiental; por el primero se establece la difusión amplia de los conocimientos relativos a la naturaleza conectándola a la enseñanza ecológica como parte de la educación general; por el segundo se prevé la elaboración de estrategias de conservación, de inventarios de los ecosistemas y la evaluación de sus efectos, los que:

“se pondrán en conocimiento de la población recurriendo a medios adecuados y con la antelación suficiente para que la población pueda participar efectivamente en el proceso de consultas y adopción de decisiones al respecto”.

En esta etapa, en que si bien ya estaba direccionándose el reconocimiento del derecho de información ambiental, éste se hallaba emparentado con el derecho a la información pública en general, teniéndoselo a aquél como una desmembración de éste, lo que como veremos conforme avancemos con este estudio, no es el enfoque correcto.

con medidas de preservación de su fertilidad a largo plazo y de los procesos de descomposición orgánica y de prevención de la erosión y de otra forma de deterioro; c. Se reaprovecharán o reciclarán tras su uso los recursos no fungibles, incluidos los hídricos; y d. Se explotarán con mensura los recursos no renovables y fungibles, teniendo en cuenta su abundancia, Las posibilidades racionales de transformarlos para el consumo y la compatibilidad entre su explotación y el funcionamiento de los sistemas naturales”. Conf. para todo Carta Mundial..., cit.

²³³ Las mismas son: “a. Se evitarán las actividades que puedan causar daños irreversibles a la naturaleza; b. Las actividades que puedan extrañar graves peligros para la naturaleza serán precedidas por un examen a fondo y quienes promuevan esas actividades deberán demostrar que los beneficios previstos son mayores que los daños que puedan causar a la naturaleza y esas actividades no se llevarán a cabo cuando no se conozcan cabalmente sus posibles efectos perjudiciales; c. Las actividades que puedan perturbar la naturaleza serán precedidas de una evaluación de sus consecuencias y se realizarán con suficiente antelación estudio de los efectos que puedan tener los proyectos de desarrollo sobre la naturaleza; en caso de llevarse a cabo, tales actividades se planificarán y realizarán con vistas a reducir al mínimo sus posibles efectos perjudiciales; d. La agricultura, la ganadería, la silvicultura y la pesca se adaptarán a las características y las posibilidades naturales de las zonas correspondientes; y e. Las zonas que resulten perjudicadas como consecuencia de actividades humanas serán rehabilitadas y destinadas a fines conformes con sus posibilidades naturales y compatibles con el bienestar de las poblaciones afectadas. Ibídem.

II.1.3. El año 1992 como hito del cuidado del entorno natural

II.1.3.1. La Declaración de Río de Janeiro

Es importante destacar que en España esta declaración constituyó una de las bases para la inclusión de la materia Ciencias de la Naturaleza y del Medio Ambiente del curso de bachillerato²³⁴, haciendo efectivo uno de los instrumentos más pragmáticos y prometedores para el cuidado del medio, es decir la educación y conciencia ambiental.

La Cumbre de Río de Janeiro²³⁵, y su documento resultante, fue un jalón²³⁶ en el reconocimiento del derecho al acceso a la información de carácter ambiental -dotándolo de autonomía y abordado junto a derecho de participación²³⁷ y acceso a la justicia- en sus dos vertientes, activa y pasiva. No es vano mencionar, que la declaración resultante no tiene naturaleza vinculante para las partes firmantes, teniendo naturaleza *soft law*, como la mayoría de los documentos ambientales de esta época.

Ahora bien, es ya una costumbre el hecho de que cada vez que se consagra un documento internacional de cooperación, auxilio y/o ayuda de naturaleza ambiental, se exprese las referencias inspiradoras del mismo. En nuestro caso, la Declaración de Río

²³⁴ Cuestión que destaca L. SEQUIEROS, *"De la III Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) al fracaso de la Conferencia de Kioto (1997): claves para comprender mejor los problemas ambientales del planeta"*, Revista Enseñanzas de la Ciencia de la Tierra, 1998, p. 3. Desde el plano constitucional, tanto la CE y CA se pronuncian de manera contundente sobre el derecho a la educación propiamente dicho en el espectro jurídico español, conf. a M. SATRÚSTEGUI, *"Los Derechos del Ámbito Educativo"* en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, Vol. I, pp. 347 y ss.

²³⁵ Si bien la declaración carecía de obligatoriedad, fue el punto de partida para que mediante acuerdos internacionales posteriores se pretenda llegar a su cumplimiento forzoso. Sobre el estudio de los principios consagrados en dicha conferencia, conf. a C. ARCOCHA y H. ALLENDE RUBINO, *Tratado de Derecho Ambiental*, Nova Tesis, Santa Fe, 2007, p. 161 y ss.; también a B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 58 y ss., donde se analiza además la Agenda o Programa 21 y otros documentos internacionales.

²³⁶ Para S. BORRAS PENTINANT, *El control internacional de los tratados multilaterales...*, ob. cit., p. 56, con la Cumbre de Río de Janeiro, entramos a una "revolución del Derecho internacional del medio ambiente".

²³⁷ Como veremos conforme transcurra la lectura de esta labor académica, participación e información son tratadas en la mayoría de los casos de manera conjunta, como dos caras de la misma moneda, aunque *strictu sensu* son dos instrumentos diferentes, convertido en la actualidad en dos derechos diferentes. G. GÓMEZ, pone de manifiesto que esta situación es una costumbre nacida de los foros globales, en su trabajo, *"El nuevo régimen jurídico de acceso a la información ambiental en la Unión Europea"*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 4, 2003, p. 246.

es el antecedente por excelencia, siendo mencionada cada vez que nuestro derecho se hace presente en el contexto internacional.

Este documento fue ungido en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. Basado en la Declaración nacida en el seno de Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, aprobada en Estocolmo el 16 de junio de 1972, consagrando veintisiete principios entre los que pueden destacarse los números 1, 3, 4, 7, 8, 11, 12, 15, 16, 17, 18, 19, 21 y 25²³⁸.

²³⁸ De esta manera: "Principio 1: Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza; Principio 3: El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras. Principio 4: A fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada. Principio 7: Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra. En vista de que han contribuido en distinta medida a la degradación del medio ambiente mundial, los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible, en vista de las presiones que sus sociedades ejercen en el medio ambiente mundial y de las tecnologías y los recursos financieros de que disponen. Principio 8: Para alcanzar el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida para todas las personas, los Estados deberían reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles y fomentar políticas demográficas apropiadas. Principio 11: Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo. Principio 12: Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional. Principio 16: Las autoridades nacionales deberían procurar fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. Principio 17: Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente. Principio 18: Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados. Principio 19: Los Estados deberán

A efectos de apuntalar el recíproco trabajo concerniente en el intercambio de información por medio de la red INFOTERRA, se procura adherir al trabajo del Comité Consultivo de los Sistema de Información (CCCSI), los que ejercitaran tareas de manera coordinada.

Quizás el cometido más relevante de esta Conferencia fue trazar los perfiles de una labor cuyo marco tiene reglas y procedimientos concretos a ser desarrollados por los estados signatarios. Esta labor se denominó “Agenda 21”, sobre la que nos pronunciaremos con mayor profundidad en el siguiente punto.

Exponíamos en los párrafos precedentes el trascendental papel de la Declaración de Río²³⁹ para nuestro derecho, a éste lo hallamos reconocido en los Principios 9 y 10, los que se transcriben respectivamente para una mejor comprensión:

“Principio 9: Los Estados deberían cooperar en el fortalecimiento de su propia capacidad de lograr el desarrollo sostenible, aumentando el saber científico mediante el intercambio de conocimientos científicos y tecnológicos, e intensificando el desarrollo, la adaptación, la difusión y la transferencia de tecnologías, entre estas, tecnologías nuevas e innovadoras.”

“Principio 10: El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la

proporcionar la información pertinente y notificar previamente y en forma oportuna a los Estados que posiblemente resulten afectados por actividades que puedan tener considerables efectos ambientales transfronterizos adversos, y deberán celebrar consultas con esos Estados en una fecha temprana y de buena fe. Principio 21: Debería movilizarse la creatividad, los ideales y el valor de los jóvenes del mundo para forjar una alianza mundial orientada a lograr el desarrollo sostenible y asegurar un mejor futuro para todos. Principio 25: La paz, el desarrollo y la protección del medio ambiente son interdependientes e inseparables”.

²³⁹ Para un análisis crítico del documento véase a G. ACUÑA, *“Acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia ambiental: el Principio 10 de Río”*, Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, CEPAL, 2008, pp. 112 y ss., quien hace alusión tanto a la proyección que ha tenido la declaración como también la necesidad de superar el oscurantismo administrativo, haciendo hincapié en la situación de América Latina y El Caribe especialmente.

población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.”

Como se observa la información, cualquiera sea la forma en que se encuentre o articule, y participación son dos caras de una misma moneda. Se incluye un término que creemos radical en la temática abordada: la sensibilización de la población, obligando a los Estados a materializar su facilitación y fomento. Dicho término, es usado como “muletilla” cada vez que se procura involucrar a la sociedad civil en cuestiones que tienen que ver con el cuidado del entorno vital de toda persona, porque como sabemos, se trata de un bien colectivo y a la vez individual²⁴⁰.

De los principios consagrados reproducidos, podríamos afirmar que la información ambiental se divide en dos facetas: la primera, reservada a los Estados y al intercambio de información entre ellos, procurando su difusión; y la segunda, que es la referida a la implicación de los particulares²⁴¹ en temas vinculados con el ambiente.

Para BERRA²⁴² el principio 10 precitado establece un nuevo derecho el que a la vez hace referencia a tres diferentes accesos: el acceso a la información pública propiamente dicho, como obligación estatal; el acceso a la información para garantizar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión; y el acceso a la justicia, la que se extiende también al plano administrativo.

A resumidas cuentas, la Conferencia Río canaliza de forma determinante el involucramiento de la sociedad civil y el impulso particular, a través del fomento de la

²⁴⁰ Naturaleza dual que, entre muchos iusambientalistas, destaca D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit., p. 24 y ss.

²⁴¹ S. BORRAS PENTINANT, *El control internacional de los tratados multilaterales...*, ob. cit., pp. 104, habla de “control no jurídico en el ámbito ambiental”, incluyendo a las ONGs y a los particulares dentro de tal concepto.

²⁴² E. I. BERRA, “El acceso a la justicia en materia ambiental a la luz del principio 10 de la Declaración de Río. Perfiles de la problemática de la tutela judicial del ambiente”, *Revista Jurisprudencia Argentina-Derecho Ambiental*, N° IV, Fasc. 12, Buenos Aires, 2013, p. 89. La autora se apoya en la opinión de G. ACUÑA, “El principio de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental en América Latina: ¿Nuevos espacios, nuevos derechos?”, en *Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2002, p. 78.

conciencia ambiental, la que es necesariamente materializada con la aprehensión de la información la comunidad.

Estos principios conforman la plataforma inicial sobre la cual se asienta el derecho de acceso a la información ambiental²⁴³, lo que se ve demostrado al ser empleados como antecedentes y fundamentos (junto con la conferencia de la que nacen) de las normas que desarrollan tal derecho, despegándose de su tratamiento con el derecho de acceso a la información pública *per se*.

II.1.3.2. La Agenda 21

La Agenda o Programa 21²⁴⁴ es un destacado, complejo y multidisciplinario²⁴⁵ documento que tiene su génesis en la citada Conferencia Río de Janeiro. Es destacado por sus valiosos aportes al cuidado del medio ambiente y complejo por el carácter fundamentalmente científico de su contenido. La Agenda se encuentra dividida en un preámbulo y cuatro secciones. El documento mismo establece que se desarrollará con plena observancia de todos los principios que figuran en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Se aclara también que dicho programa podría evolucionar con el tiempo en función de la dinámica que impone la realidad, marcando

²⁴³ La Convención de Río opera como fuente de principios inspiradores de nuestro derecho hasta llegar al Convenio de Aarhus, C. VILLANUEVA *"Derecho de acceso a la información ambiental..."*, ob. cit., p. 328 y ss.

²⁴⁴ Sobre este documento, conf. a D. SHELTON, *"Environmental justice in postmodern world"*, en la obra colectiva, *Environmental justice and market mechanisms. Key challenges for environmental law and policy*, (Eds. K. BOSSELMANN & B. RICHARDSON), Kluwer L' Haia, Londres-Boston, 1999, pp. 26 y ss. Puede consultarse el documento en el portal Web http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf.

²⁴⁵ Ya que se explaya sobre diferentes y variadas temáticas, debiendo ser aplicada tanto por los gobiernos centrales como por los locales (en el caso de gobiernos descentralizados, como es el caso de España), respecto a la aplicación en el ámbito sanitario de la Agenda 21 por un ayuntamiento, puede conf. el trabajo de J. A. SOTELO NAVALPOTRO *"Instrumentos para el medio ambiente: la Agenda 21 y el marco de actuación para el desarrollo sostenible de Madrid (sector sanitario)"*, Anales de Geografía, N° 24, 2004, pp. 229 y ss.

el inicio de una nueva asociación mundial para un desarrollo sostenible²⁴⁶ (acápito dieciséis del preámbulo) con el trabajo incesante que ello trae aparejado.

Las secciones indicadas se fraccionan correspondientemente en I) Dimensiones sociales y económicas²⁴⁷, II) Conservación y gestión de los recursos para el desarrollo²⁴⁸, III) Fortalecimiento del papel de los grupos principales²⁴⁹, y IV) Medios de ejecución²⁵⁰.

Donde se prevé íntegramente nuestro derecho es la parte de “Información para la adopción de decisiones”, conteniendo variadas perspectivas que mucho valor aportaron para el ulterior reconocimiento en la práctica del mismo, denominándose “Mejoramiento del acceso a la información”, subdividiendo la misma conforme se detalla *infra*.

Establece el apartado 40.1:

“En el desarrollo sostenible, cada persona es a la vez usuario y portador de información, considerada en un sentido amplio, que incluye datos, información y el

²⁴⁶ Sobre el particular, en el plano internacional, conf. a A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., pp. 35 y ss.

²⁴⁷ Dividiéndose en temas referidos a la cooperación internacional para el desarrollo sostenible en los países en desarrollo; lucha contra la pobreza; evolución de las modalidades de consumo, dinámica demográfica y sostenibilidad; protección y fomento de la salud humana; fomento del desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; e integración del medio ambiente y el desarrollo en la adopción de decisiones.

²⁴⁸ Abarcando protección de la atmosfera, enfoque integrado de la planificación y ordenación de las tierras; lucha contra la deforestación; lucha contra la desertificación y la sequía; desarrollo sostenible de las zonas de montaña, fomento de la agricultura y el desarrollo rural sostenible; protección de los océanos y mares; protección de los recursos de agua dulce; gestión ecológica y racional de los productos químicos tóxicos y peligrosos, sólidos, cloacales y radiactivos.

²⁴⁹ Se desarrolla a través de un preámbulo; y un cúmulo de sugerencias tendientes a medidas mundiales en favor de la mujer para lograr un desarrollo sostenible y equitativo; la infancia y la juventud en el desarrollo sostenible; reconocimiento y fortalecimiento de las poblaciones indígenas asociadas a la búsqueda de un desarrollo sostenible y sus comunidades; fortalecimiento del papel de las organizaciones no gubernamentales; iniciativas de las autoridades locales en apoyo del Programa 21; fortalecimiento del papel de los trabajadores y sus sindicatos; fortaleciendo del papel del comercio y la industria; la comunidad científica y tecnológica; fortalecimiento del papel de los agricultores.

²⁴⁹ Dividida en recursos y mecanismos de financiación; transferencia de tecnología ecológicamente racional, cooperación y aumento de la capacidad; la ciencia para el desarrollo sostenible; fomento de la educación, la capacitación y la toma de conciencia; mecanismos nacionales y cooperación internacional para aumentar la capacidad nacional en los países en desarrollo; arreglos institucionales internacionales; instrumentos y mecanismos jurídicos internacionales; información para la adopción de decisiones.

conjunto adecuado de experiencias y conocimientos. La necesidad de información se plantea en todos los niveles, desde el de dirección superior, en los planos nacional e internacional, al comunitario y el individual. Hay dos esferas de programas que deben aplicarse a fin de velar por que las decisiones se basen cada vez más en información fidedigna, a saber: a) Reducción de las diferencias en materia de datos; b) Mejoramiento del acceso a la información.”

Advirtiéndose las diferencias existentes entre los países desarrollados y en vías de desarrollo, se establece la necesidad de una “reducción de las diferencias en materia de datos”, tomando como bases para la acción, los apartados 40.2 y 40.3.

El Programa destaca entre sus objetivos (apartado 40.5.):

“a) Lograr una reunión y evaluación de datos más económica y pertinente mediante una mejor determinación de los usuarios y de sus necesidades de información en los planos local, nacional, regional y mundial; b) Fortalecer la capacidad local, provincial, nacional e internacional de reunión y utilización de información multisectorial en los procesos de adopción de decisiones y reforzar la capacidad de reunión y análisis de datos e información para la adopción de decisiones, en particular en los países en desarrollo; c) Crear o fortalecer los mecanismos locales, provinciales, nacionales e internacionales que garanticen que la planificación del desarrollo sostenible en todos los sectores se base en información fidedigna, oportuna y utilizable; d) Dar acceso a la información pertinente en la forma y en el momento en que se precise para facilitar su uso.”

La Agenda otorga un papel preponderante a la información, en cuanto a su intercambio e incorporación, los apartados 40.17 y 40.18, remarcando la existencia de una riqueza de datos e información utilizable para la gestión sustentable del ambiente, debiéndose la misma encontrarse en forma adecuada y en el momento preciso.

Se deja en evidencia la diferencia existente entre países con diferente nivel de desarrollo económico, situación marcada por la realidad cuyas aristas se proyectan en consecuencias de tipo ambiental ya que el diferente manejo de información entre Estados con disímil situación económica, pone a las naciones en vías de desarrollo en una situación vulnerable, la que también se refleja en los requerimientos de información

de la sociedad civil. De la misma manera, esta disimilitud entre países con diferente realidad económica también se asienta en la faz estatal, donde en general se da preponderancia a la cuestión social-laboral de los agentes contaminadores, siendo mucho más laxos los requerimientos, controles o el mismo cumplimiento del orden jurídico referido al medio ambiente²⁵¹.

Del análisis del documento resulta patente el papel que desempeña la información y su aprehensión por la sociedad, ya sea incorporada por medio de medios de difusión (sean públicos o privados), o a requerimiento de parte interesada, conformando las dos lados del derecho de información ambiental.

Al pertenecer a *todos* -inclusive a las generaciones futuras-, las decisiones sobre el ambiente, y sus derivaciones, correlativamente también corresponden a *todos*; se describen mecanismos que apuntan hacia una democratización en el proceso de toma de decisiones, difusión, tratamiento de la información y su utilización, puntualmente en los preceptos 40.22, 40.23, 40.24 y 40.25.

Como corolario de lo expuesto respecto a este instrumento podemos decir que el derecho estudiado va adoptando contornos más precisos y no tan evanescentes, quizás en este punto no haya adquirido todavía suficiente autonomía que permitiera su tratamiento separado, pero a través de las directrices que la Agenda establece, resulta claro que va dirigido a ese fin.

II.1.3.3. Convenio sobre Diversidad Biológica de Rio de Janeiro

Este exitoso documento²⁵² contiene un preámbulo, cuarenta y dos artículos y tres anexos, donde se describen lo apremiante de la situación mundial y el peligro en que se hallan las especies y ecosistemas.

²⁵¹ Para S. BORRAS PENTINANT, *El control internacional de los tratados multilaterales...*, ob. cit., p. 80, una de las características del Derecho internacional ambiental es el pragmatismo, apartándose de rigurosos controles de cumplimiento.

²⁵² Cuyas virtudes destacan A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., pp. 7 y ss.

Yuxtapone la actividad del hombre y su desarrollo con el trato hacia la naturaleza, manifestándose sobre la necesidad de cambiar las conductas dañosas sobre la base de datos proporcionados por expertos en diversidad biológica convocados por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)²⁵³.

Posteriormente, dentro del seno del Convenio, fue seleccionado un grupo de juristas a fin de elaborar un proyecto de documento, que finalmente fue abierto a la firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (“Cumbre de la Tierra” de Río de Janeiro), desde el 5 de junio de 1992 hasta el 4 de junio de 1993, periodo en el cual lo firmaron ciento sesenta y ocho países.

El artículo 13, al tratar la educación y sensibilización pública, impone a las partes contratantes lo siguiente:

“a) Promoverán y fomentarán la comprensión de la importancia de la conservación de la diversidad biológica y de las medidas necesarias a esos efectos, así como su propagación a través de los medios de información, y la inclusión de esos temas en los programas de educación; y

b) Cooperarán, según proceda, con otros Estados y organizaciones internacionales en la elaboración de programas de educación y sensibilización del público en lo que respecta a la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica.”

Se intenta promover la actuación estatal a través de una cara activa (apartado a) y otra pasiva (apartado b). En cuanto al tema que ocupa al presente capítulo no observamos avances notorios que puedan contribuir a la autonomía de nuestro derecho, sin perjuicio de que los lineamientos políticos siguen siendo darle trascendencia a la información, siguiendo su curso la evolución del derecho.

²⁵³ La voluntad creciente de la comunidad internacional por el desarrollo sostenible, sirvió de inspiración al Convenio sobre la Diversidad Biológica. El Convenio representa un paso decisivo hacia la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la distribución justa y equitativa de los beneficios obtenidos del uso de los recursos genéticos.

II.1.3.4. La Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático²⁵⁴

Este documento consta de veintiséis artículos y dos anexos. Fue confeccionado en la ciudad de New York en el año 1992²⁵⁵ y es resultado del Protocolo de Montreal de 1987.

Se puede afirmar que esta Convención tiene vigencia universal, por ser ratificada por ciento noventa y cinco países de la comunidad internacional. Su contenido refleja que se trata de un acuerdo marco, en el sentido que debe necesaria y posteriormente desarrollarse, centrándose en la adopción de medidas para combatir los efectos del calentamiento atmosférico y el cambio climático, de manera que puedan orientarse mejor y ser más eficaces, siendo su primera adición al tratado el Protocolo de Kyoto de 1997.

Cabe decir, que el trabajo iniciado por esta conferencia es continuo, siguiéndole a la misma reuniones anuales en distintas sedes y con el objeto de adecuarse a los resultados y evaluar un monitoreo sobre la situación ambiental imperante. En tal contexto se elaboró en 1997 el Protocolo de Kioto que procederemos analizar *infra*.

²⁵⁴ La Convención es el resultado de años de trabajo de la ONU, siendo sus antecedentes: a) el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono de 1985, que tuvo gran éxito a medida que transcurrió el tiempo, ya que a noviembre de 2001, 184 partes lo habían ratificado, siendo sólo 28 países (al 28 de marzo de 1985) lo habían aprobado inicialmente. Este Convenio pretende propulsar mediante la cooperación y vigilancia intergubernamental la investigación científica y observación sistemática de la capa de ozono, la producción de los gases con efecto invernadero, valiéndose del intercambio de información. Se procura hacer frente a la problemática en forma previa a las consecuencias, utilizando uno de los iconos del derecho ambiental: el principio de precaución. A la información y su intercambio, si bien a nivel estatal, la encontramos en el artículo 3 y en el Anexo II, instando a los Estados a auxiliarse mediante observaciones sistemáticas, empleando la investigación e intercambio de información sobre las consecuencias de los efectos en la modificación de la capa de ozono producto de la actividad del hombre; y b) el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono, un detallado y exhaustivo documento que se constituye de un preámbulo, 19 artículos y 4 anexos. Traduce la continuación de la labor iniciada en Viena de forma más acabada, remitiéndose al mismo como precedente y fundamento. Estipula plazos de cumplimiento de metas u objetivos para los países partes, previendo sanciones para el caso de incumplimiento, determinado en cada caso la tasas determinadas por el “nivel de producción” de sustancias nocivas para la capa de ozono, aceptando la transferencia de porcentuales de dicha tasa, denominándose ésta operación como “importación y exportación de sustancias controladas”, ya sea con Estados partes, como también con Estados que no ratifican el protocolo.

²⁵⁵ Véase el documento en la página oficial de la ONU <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/convsp.pdf>.

Quizás su popularidad radique en que uno de los motivos más movilizadores para la población mundial, en cuanto al cambio de sus conductas, lo constituya precisamente el cambio climático o calentamiento global, probablemente por las gravísimas y palpables consecuencias que los mismos acarrearán y la imperiosa necesidad de un cambio.

Donde encontramos múltiples y valiosas referencias para el presente estudio, es en el abanico de medidas expuestas en el artículo 4 primer párrafo (destinado a la “Educación, formación y sensibilización del público”), sobre la práctica que debe llevarse a cabo, diciendo que las partes:

“a) Promoverán y facilitarán, en el plano nacional y, según proceda, en los planos Subregional y regional, de conformidad con las leyes y reglamentos nacionales y según su capacidad respectiva: i) La elaboración y aplicación de programas de educación y sensibilización del público sobre el cambio climático y sus efectos; ii) El acceso del público a la información sobre el cambio climático y sus efectos; iii) La participación del público en el estudio del cambio climático y sus efectos y en la Elaboración de las respuestas adecuadas; y iv) La formación de personal científico, técnico y directivo;

b) Cooperarán, en el plano internacional, y, según proceda, por intermedio de Organismos existentes, en las actividades siguientes, y las promoverán: i) La preparación y el intercambio de material educativo y material destinado a sensibilizar al público sobre el cambio climático y sus efectos; y ii) La elaboración y aplicación de programas de educación y formación, incluido el fortalecimiento de las instituciones nacionales y el intercambio o la adscripción de Personal encargado de formar expertos en esta esfera, en particular para países en desarrollo.”

Éste, junto con otros documentos internacionales, se ocupan de la información y participación ambiental de un determinado sector a regular (sustancias que pudieran dañar la capa de ozono), incluyéndola desde el plano de los particulares, situación que luego se extendería al marco regulatorio general. Así, tal como vemos, todavía el derecho de acceso a la información pública ambiental no gozaba en este momento de autonomía para su abordaje por separado, pese a que por la amplitud de las acciones a ser realizadas por los Estados permitía su reconocimiento en sus órdenes jurídicos internos.

II.1.4. Protocolo de Kyoto de 1997

Como muchos documentos internacionales que poseen por objeto el cuidado del entorno vital, otorga mucha relevancia a la información y a su intercambio. Consecuencia de ello es que, los datos y conocimientos de carácter científico, el diagnóstico, sus resultados y el influjo del tiempo sobre su objeto, precisan ser conocidos a todo nivel, y no sólo deben ser intercambiados entre de forma interestatal.

El Protocolo²⁵⁶ se compone de veintiocho artículos y dos anexos, es vástago de la reunión de partes pertinente que asumió la forma de convención en cumplimiento del Mandato de Berlín, dictada en el marco del compromiso asumido por las Naciones Unidas para apalejar los efectos del cambio climático.

Se intenta mejorar los resultados que acerquen al desarrollo sostenible a cristalizarse por medio de decisiones políticas de índole internacional, ensayando el cumplimiento de los compromisos cuantificados de limitación y reducción de emisiones, fomento de la eficiencia energética, promoción de prácticas sostenibles en la forestación, investigación, promoción, reducción de gases de efecto invernadero y aumento del uso de las formas nuevas y renovables de energía²⁵⁷. Para lo cual se

²⁵⁶ Conf. el instrumento en el sitio Web <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>.

²⁵⁷ El artículo 2 dispone: "1. Con el fin de promover el desarrollo sostenible, cada una de las Partes incluidas en el Anexo I, al cumplir los compromisos cuantificados de limitación y reducción de las emisiones contraídos en virtud del artículo 3: a) Aplicar y/o seguir elaborando políticas y medidas de conformidad con sus circunstancias nacionales, I) fomento de la eficiencia energética en los sectores pertinentes de la economía nacional, II) protección y mejora de los sumideros y depósitos de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, teniendo en cuenta sus compromisos en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes sobre el medio ambiente; promoción de prácticas sostenibles de gestión forestal, la forestación y la reforestación, III) promoción de modalidades agrícolas sostenibles a la luz de las consideraciones del cambio climático, IV) investigación, promoción, desarrollo y aumento del uso de formas nuevas y renovables de energía, de tecnologías de secuestro del dióxido de carbono y de tecnologías avanzadas y novedosas que sean ecológicamente racionales, V) reducción progresiva o eliminación gradual de las deficiencias del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones tributarias y arancelarias y las subvenciones que sean contrarios al objetivo de la Convención en todos los sectores emisores de gases de efecto invernadero y aplicación de instrumentos de mercado, VI) fomento de reformas apropiadas en los sectores pertinentes con el fin de promover unas políticas y medidas que limiten o reduzcan las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal, VII) medidas para limitar y/o reducir las emisiones de los gases de efecto invernadero no controlados por el Protocolo de Montreal en el sector del transporte, VIII) limitación y/o reducción de las emisiones de metano mediante su recuperación y utilización en la gestión de

estableció un plazo, con el objeto de monitorear y controlar los compromisos asumidos, que se cumplió en el año 2005 (artículo 3).

El Anexo “A” especifica las categorías de elementos polucionantes a las que hace referencia el texto. El Anexo “B”, determina de manera fehaciente el compromiso asumido por las partes en lo que respecta al cupo o cuota de contaminación que le estuviera permitido.

De su articulado, y en lo que interesa al presente estudio, el Protocolo señala en un extenso artículo 10, variadas y cuantiosas referencias hacia nuestro derecho, entre las que destacamos las letras c) y f):

“ c) Cooperaran en la promoción de modalidades eficaces para el desarrollo, la aplicación y la difusión de tecnologías, conocimientos especializados, prácticas y procesos ecológicamente racionales en lo relativo al cambio climático, y adoptarán todas las medidas viables para promover, facilitar y financiar, según corresponda, la transferencia de esos recursos o el acceso a ellos, en particular en beneficio de los países en desarrollo, incluidas la formulación de políticas y programas para la transferencia efectiva de tecnologías ecológicamente racionales que sean de propiedad pública o de dominio público y la creación en el sector privado de un clima propicio que permita promover la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales y el acceso a éstas;

f) Incluirán en sus comunicaciones nacionales información sobre los programas y actividades emprendidos en cumplimiento del presente artículo de conformidad con las decisiones pertinentes de la Conferencia de las Partes”

El enunciado advierte que los problemas ambientales deben ser encarados de manera multidireccional; es decir que precisa partir de cánones científicos que establezcan parámetros indicadores de aquello que es dañoso o perjudicial para el ambiente para luego concientizar a la población civil, divulgando tales conocimientos y datos, ya sea por vías de naturaleza pública o privada. Todavía no se observa que el derecho a la información ambiental, en sus modalidades, haya ganado un espacio

los desechos como en la producción, el transporte y la distribución de energía, b) Cooperar con otras Partes del Anexo I para fomentar la eficacia individual y global de las políticas y medidas que se adopten en virtud del presente artículo, de conformidad con él.

autónomo, la finalidad de este documento es promover, a través de un acuerdo político multilateral, determinadas acciones tendientes a morigerar los efectos del cambio climático, no siendo reconocedor de derechos subjetivos para los particulares.

II.1.5. Declaración del Milenio

La Asamblea General de Naciones Unidas²⁵⁸ se reunió en New York del 6 al 8 de septiembre del 2000²⁵⁹, a efectos de reafirmar los valores establecidos en su Carta. No se trata de un documento netamente ambiental, sino que se extiende hacia otras ramas, tales como la libertad, igualdad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza, la responsabilidad común, etc.

Se presenta como un instrumento²⁶⁰ dividido en ocho partes a saber: valores y principios; la paz seguridad y el desarme; el desarrollo y la erradicación de la pobreza; protección de nuestro entorno común; derechos humanos, democracia y buen gobierno; protección de las personas vulnerables; atención a las necesidades especiales de África; y el propio fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Al derecho aquí estudiado, lo hallamos en la Parte V denominada “Derechos humanos, democracia y buen gobierno”, vinculando a las partes, en su artículo 25 *in fine*, a:

²⁵⁸ En el contexto internacional, es de destacar también la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción por medio de Resolución de la Asamblea General de 31 de octubre de 2003 establece en su artículo 10 “cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su Derecho interno, adoptará las medidas que sean necesarias para aumentar la para aumentar la transparencia e su administración publica, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones; conf. el instrumento en el sitio Web http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp.

²⁵⁹ Nos parece justo destacar que en el año 1999 en Londres se consumó la IIIº Conferencia sobre el Medio Ambiente, en la que se sigue las líneas asumidas en Río en relación a la suma importancia de la información, participación y justicia.

²⁶⁰ Para cotejarlo, véase el sitio Web <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552s.htm>.

“Trabajar aunadamente para lograr procesos políticos más igualitarios, en que puedan participar realmente todos los ciudadanos de nuestros países.”

“Garantizar la libertad de los medios de difusión para cumplir su indispensable función y el derecho del público a la información.”

Se puede observar, como ya lo hiciera con anterioridad, la relevancia que le otorga la Comunidad Internacional a los canales por los cuales se da a conocer a la población en general la información.

En efecto y como nos manifestamos en diversas partes de esta tesis, participación e información en materia ambiental son dos términos que se relacionan y corresponden entre sí, de manera tal que a veces se torna difícil su separación, pese a que son dos instrumentos (transformados en la actualidad en derechos ambientales) diferentes. Esta circunstancia puede observarse claramente en esta Declaración, situación que podría dar cabida a que no sólo se correspondan en el plano ambiental, sino también en plano político y/o civil.

II.1.6. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005

Fue adoptado por Resolución tomada por la Asamblea General de la ONU el 16 de septiembre de 2005²⁶¹, se forma de ciento setenta preceptos separados en cinco secciones: valores y principios; desarrollo, paz y seguridad colectiva; derechos humanos e imperio de la ley; y fortaleciendo de las Naciones Unidas.

El artículo 55 letra e) obliga a las partes a

“Reafirmar nuestro compromiso, con sujeción a la legislación nacional, de respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que incorporan estilos de vida tradicionales útiles para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, promover su aplicación más amplia con la aprobación y la participación

²⁶¹ Cotéjese el texto en el sitio Web http://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html.

de quienes poseen esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentar una distribución equitativa de los beneficios derivados de su utilización”

La ONU busca mayor efectividad en la labor vinculada al medio ambiente a través de asesoramiento, perfeccionamiento de los conocimientos, la cooperación en el ámbito científico, la aplicación más estricta de los tratados para lograr un desarrollo sustentable por medio de una producción responsable.

Creemos que, incluido en ese marco institucional más coherente, se encuentra el derecho de acceso a la información ambiental -con nula autonomía en este documento-, enlazándolo con la participación, a concretarse por cada Orden jurídico particular. Otro dato a destacarse es la inclusión de las comunidades indígenas y locales como sujeto de derecho como titulares de derechos y obligaciones.

II.1.7. La cumbre de la Tierra Rio +20

Por razones de prolijidad²⁶² hemos decidido incluir a este trabajo este instrumento actual que escapa al objeto del párrafo, debido a que no se trata ya de un antecedente, sino de un instrumento de plena actualidad que tiene estrecha relación con la evolución del derecho de acceso a la información ambiental.

Fue aprobada por Resolución de la Asamblea General el 27 de julio de 2012. Remite y hace expresa referencia al Documento Final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, denominado “El futuro que queremos”, que es básicamente el texto del instrumento, adhiriéndolo como anexo a la resolución citada.

²⁶² En idéntico sentido podemos citar el documento adjunto a la Cumbre de Johannesburgo denominado “El llamado de Johannesburgo”, sin capacidad para obligar a la partes, que trata la trascendencia de la información en sus dos lados (sea ésta divulgada por el Estado o conseguida por petición de parte), puede consultarse ambos documentos en el sitio Web <http://www.onu.org.ar/>. Sobre este documento puede consultarse R. MARTÍN MATEO, “Avances en la ordenación ambiental. La Cumbre de Johannesburgo”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 2, 2002.

Se constituye de doscientos ochenta y tres artículos, que se dividen en seis secciones denominadas respectivamente: nuestra visión común, renovación del compromiso político, una economía verde²⁶³ en el contexto del desarrollo y la erradicación de la pobreza; marco institucional para el desarrollo sostenible; marco; y medios de ejecución.

Como es costumbre, el derecho a la información, es tratado conjuntamente al de participación, especialmente en los preceptos 42, 43, 44, destinados a la “Participación de los grupos principales y otros interesados”, al expresar cada uno:

“Reafirmamos el papel fundamental que desempeñan los órganos de gobierno y legislativos de todos los niveles en la promoción del desarrollo sostenible. Además, reconocemos los esfuerzos desplegados y los progresos realizados a nivel local y sub-nacional, y reconocemos también la importante función que pueden desempeñar esas autoridades y comunidades para llevar a efecto el desarrollo sostenible, entre otros medios, facilitando la participación de los ciudadanos y los interesados y proporcionándoles información pertinente sobre las tres dimensiones del desarrollo sostenible, según proceda...” (artículo 42)

En breves palabras, se destaca la labor de las autoridades a efectos de que creen las condiciones para que la participación se concrete. A vez se hace referencia a la información en su faz activa, cumpliendo el Estado la tarea de promoción de la misma.

“Recalamos que la participación amplia del público y el acceso a la información y los procedimientos judiciales y administrativos son esenciales para promover el desarrollo sostenible. El desarrollo sostenible requiere la implicación efectiva y la participación activa de las autoridades legislativas y judiciales regionales, nacionales y sub-nacionales, así como de todos los grupos principales: mujeres, niños y jóvenes, pueblos indígenas, organizaciones no gubernamentales, autoridades locales, trabajadores y sindicatos, empresas e industria, comunidad científica y tecnológica y agricultores, y demás interesados, como las comunidades

²⁶³ El adjetivo verde, ha sido y es muy utilizado para distinguir al medio ambiente, lo observamos en ejemplos como: democracia verde, producción verde, partido político verde, etiqueta verde, también el documento emanado del actual Papa Francisco llamado “encíclica verde”, aunque su verdadero título sea “Alabado seas: sobre el cuidado por nuestro hogar común”.

locales, los grupos de voluntarios y las fundaciones, los migrantes, las familias, las personas de edad y las personas con discapacidad. A este respecto, convenimos en colaborar más estrechamente con los grupos principales y demás interesados y los alentamos a que participen activamente, según proceda, en los procesos que contribuyan a la adopción de decisiones, la planificación y la aplicación de políticas y programas que fomenten el desarrollo sostenible a todos los niveles.” (artículo 43)

Éste último enunciado, pareciera ser el antecedente directo del Convenio Aarhus ya que tienen, cada uno a su escala, plena concordancia y correspondencia.

“Reconocemos también que la mejora de la participación de la sociedad civil está supeditada, entre otras cosas, a la ampliación del acceso a la información y a la creación de capacidad de la sociedad civil y de un entorno propicio. Reconocemos además que la tecnología de la información y las comunicaciones facilita la circulación de información entre los gobiernos y la población. En este sentido, es indispensable trabajar para mejorar el acceso a la tecnología de la información y las comunicaciones, especialmente las redes y servicios de banda ancha, y cerrar la brecha digital, reconociendo la contribución de la cooperación internacional a este respecto.” (artículo 44)

Se pretende reforzar el derecho subrayando la ayuda de la tecnología como colaboradora del esparcimiento de datos ambientales, instrumento que como veremos, es indispensable para la aprehensión por parte de la comunidad de los datos, conocimientos y saberes considerados trascendentes.

Para finalizar, y retomando el fundamento original del presente capítulo (autonomía), en este momento el derecho de acceso a la información ambiental ya se encontraba en otra posición, es decir ya gozaba de plena autonomía en el sentido que hemos decidido dar al dicho concepto en este Capítulo Segundo, producto del dictado de normas internacionales que sirvieron como fuente en los Derechos español y argentino.

II.2. AUTONOMÍA DEL DERECHO EN EL MARCO EUROPEO²⁶⁴

II.2.1. Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa: Acta Final de Helsinki de 1973

Al inicio de este capítulo, habíamos expresado la importancia de los tratados internacionales como fuente de Derecho interno, en ese sentido, la UE es propulsora de un orden jurídico que debe impregnar y hermanarse de forma coherente y sistematizada con el Derecho de los Estados particulares²⁶⁵, el que se encuentra regido originalmente por el Tratado de Comunidad Europea.

Es menester aclarar que en el plano comunitario, por su propia naturaleza, el Tratado de la Comunidad Europea (TCEE)²⁶⁶ originalmente no contenía previsiones netamente ambientales, ya que primaba el carácter prevalentemente económico, basado en la formación de un mercado común de libre circulación de bienes y servicios²⁶⁷.

²⁶⁴ Para un estudio sobre el Derecho ambiental en la UE, en lo que respecta a su evolución, ámbito competencial, objetivos y principios, estructuras administrativas, etc., puede consultarse a B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 151 y ss.; conf. también a J. L. TOSI, *El medio ambiente en el Derecho Comunitario*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2006, pp. 27 y ss.; C. PLAZA MARTÍN, *Derecho ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; C. ALONSO GARCÍA, "La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma", *Revista de Administración Pública*, N° 140, mayo-agosto, 1996, pp. 335 y ss.; J. MORA ALISEDA y R. VELÁSQUEZ PÉREZ, "Los problemas ambientales y su dimensión internacional", en la obra colectiva, *El derecho europeo medioambiental: la protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008, pp. 199 y ss.

²⁶⁵ En relación al ordenamiento jurídico comunitario y su articulación en el Derecho interno, conf. a P. PÉREZ TREMPES, *Derecho Constitucional* (obra colectiva) Vol. I, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 117 y ss. Sobre Derecho ambiental en el ámbito comunitario, conf. a E. ALONSO GARCÍA, *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993; R. MARTÍN MATEO, *Tratado de derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1991; F. FUENTES BODELÓN, "La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: balances y perspectivas", *Revista de Derecho Ambiental* N° 1, Madrid, 1988, entre otros. Por otra parte, puede cotejarse dicha norma en el sitio Web <http://www.osce.org/es/mc/39506?download=true>.

²⁶⁶ Previo a la constitución de este tratado, en 1957 se firmaron dos acuerdos europeos: el que preveía la formación de la Comunidad Económica Europea y el de la Comunidad Atómica Europea (EURATOM); se hace esta mención por la estrecha vinculación del objeto de los mismos con el medio ambiente

²⁶⁷ C. ALONSO GARCÍA, "La política medioambiental comunitaria...", ob. cit., p. 335. Por su lado, similar situación es la que aconteció con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en sus inicios, tal como veremos *infra* en el punto 3 del presente Capítulo. Para F. LÓPEZ RAMÓN y considerando la situación de ausencia previsiones ambientales concretas de protección, su

El expreso reconocimiento de la competencia ambiental en la antigua Comunidad Europea se efectiviza por medio de su Acta Única²⁶⁸ en 1986, cuyos órganos a partir de ese momento tenían potestad legisferante en esa materia. Es justo expresar que pese a ello, y previo a la sanción de dicha acta, existieron planes de acciones de naturaleza medioambiental²⁶⁹.

Posteriormente, en 1992 se firmó el Tratado de la Unión Europea (TUE) en Maastricht, que modificó la estructura organizativa de sus órganos, reformado por el Tratado de Ámsterdam en 1997.

El acta que analizamos²⁷⁰ advierte la estrecha relación que existe entre la paz y la seguridad en Europa y en todo el mundo, busca tomar consciencia de la necesidad de que cada Estado contribuya al fortalecimiento de la paz y la seguridad mundial, así como al fomento de los derechos fundamentales, el progreso económico y social y el bienestar de todos los pueblos.

En otras partes de la presente tesis destacamos el compromiso que existe con el medio ambiente en el Derecho europeo²⁷¹, brindando una superabundancia de normas con altos niveles de protección²⁷².

origen está en la Comunicación de la Comisión de 22 julio 1971, en *"Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental"*, Revista de Administración Pública, N° 142, enero-abril, 1997, pp. 53 y ss.

²⁶⁸ Sobre el particular puede consultarse a N. TORRES UGENA, *"La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea"*, Revista Noticias CEE, N° 51, 1989, pp. 93 y ss.

²⁶⁹ Un estudio sobre los planes ambientales previos al Acta Única Europea lo hace F. LÓPEZ RAMÓN, *"Caracteres del Derecho..."*, ob. cit., pp. 55 y ss.

²⁷⁰ La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, abierta el 3 de julio de 1973 en Helsinki y continuada en Ginebra del 18 de septiembre de 1973 al 21 de julio de 1975, ha sido clausurada en Helsinki el 1° de agosto de 1975 por los Altos Representantes de la República Federal de Alemania, la República Democrática Alemana, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Checoslovaquia, Chipre, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, Rumania, San Marino, la Santa Sede, Suecia, Suiza, Turquía, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Yugoslavia.

²⁷¹ Señala F. LÓPEZ RAMÓN que "tres son los grandes contenidos del Tratado CE en relación con el medio ambiente: establecimiento de principios, distribución de competencias y procedimientos de actuación" apoyándose en los artículos 130.R a 130.T de dicha norma, en *"Caracteres del Derecho..."*, ob. cit., p. 60.

²⁷² Pese a los altos niveles de protección en el marco europeo, la materia ambiental sigue siendo tomada, en algunos casos, como un objetivo secundario, según reconoce al analizar la Directiva

El acta propiamente dicha, previo a abordar el tópico ambiental (punto quinto), relata la relación de resultado del “buen éxito de una política relativa al medio ambiente” como presupuesto de una participación de la sociedad, requiere de la una participación más comprometida de la juventud cuya meta se logra mediante su educación.

Se remite a la “conciencia ambiental” para conectarla a la información, partiendo del supuesto de una necesaria adquisición de conocimientos más amplios y pulidos, advirtiendo el papel de la provisión recíproca de información entre Estados, en la que ocupa una función central –en cuanto a su capacidad de influjo- la prensa, la radio, la televisión, el cinematógrafo y las agencias de prensa, así como la tarea de los periodistas que trabajan en las esferas particulares.

Se compromete a facilitar una difusión, circulación e intercambio más libre y amplio de las informaciones de toda naturaleza, propender al intercambio y el acceso de la misma en particular por todos los medios. De esta forma, y como resultado de lo expuesto, vemos voluntad de promoción y difusión de información ambiental, pero en esta etapa todavía estamos lejos de afirmar la autonomía del derecho, ya que como queremos demostrar, la misma ha sido el resultado de una gradual y paulatina evolución.

II.2.2. La Recomendación 81/19 de 1981 del Consejo de Europa

2006/123/CE del Parlamento Europeo y el Consejo del 12 de diciembre, L. CASADO CASADO, “Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general”, en la obra colectiva *Prestación de servicios, administración pública y Derecho administrativo (especial referencia al Derecho ambiental)*, (Dir. L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ y J. G. FONT), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 281.

Merece la agregación en el presente este instrumento adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el acceso a la información en poder de las autoridades públicas, aprobada el 25 de noviembre de 1981²⁷³.

Se establece que todos tienen el derecho a solicitar y obtener información que obrare en poder de la Administración, sin la necesidad de invocar un interés específico en la materia seleccionada. Sugiriendo la implementación de los mecanismos adecuados para hacer efectivo este derecho, procurando que las peticiones por las que se instrumente deben ser atendidas en un plazo razonable. En todo supuesto de negación al requerimiento, dicha disposición deberá ser motivada y susceptible de apelación, situación que a la vista de la normativa actualmente en vigencia se ha visto consolidada.

En efecto, estimamos que si bien el derecho de acceso a la información pública en general es un derecho diferente al aquí analizado, sin perjuicio de una indiscutible relación en cuanto a que son derechos que son *prima facie* parecidos. Es ejercicio de lógica el determinar que si nosotros decimos que el derecho de acceso a la información pública ambiental es un derecho subjetivo ambiental, y éste en esta etapa tiene poco desarrollo, esta consecuencia se proyecta hacia el primero.

II. 2.3. Directiva 85/337/CEE, del Consejo de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente

Este documento se refiere a la evaluación de los proyectos, tanto públicos como privados, que pudieren tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente²⁷⁴. Su estructura está conformada por un preámbulo, catorce artículos y cuatro anexos. Posteriormente, esta norma fue derogada por la Directiva 2011/92/UE del Parlamento

²⁷³ Este documento es el antecedente del actual Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a Documentos Públicos del 18 de junio de 2009, que puede consultarse en el sitio Web http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/acceso_informacion_desarrollos_convenio_consejo_eur_opeo.pdf.

²⁷⁴ Publicada en DOUEL N° 175 de 5 de julio de 1985.

Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Primariamente se refería a los programas de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente de 1973 y 1977, así como el programa de acción de 1983, los que destacan la precaución y la anticipación a los efectos negativos. Considera que el permiso pertinente debe meritarse, “tomando como base la información apropiada proporcionada por el maestro de obras y eventualmente completada por las autoridades y por el público interesado en el proyecto”.

Al analizar las evaluaciones y autorizaciones se pronuncia que en la misma se considerará el ser humano, la fauna y la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural. Además de todo eso, y como es razonable, se tomará en cuenta la interacción entre los factores mencionados.

Es importante esta última mención, habida cuenta de que existe una falta de uniformidad sobre el concepto que englobaría el medio ambiente y su correlativo bien jurídico protegido, cuestión que repetimos a lo largo de esta tesis por considerarlo un tema central. Sobre ello, adelantamos desde ya nuestra postura, la que se basa en que dicho concepto sólo debe alcanzar a ciertos bienes que sean dignos de ser protegidos, de manera tal que no se difumine o debilite su vitalidad protectora, queriendo adherir o adosar bienes extraños a la materia.

La Directiva ofrece variadas reseñas referidas al derecho a la información y participación de los particulares. Así, al definir las denominaciones dispone el alcance de determinados conceptos en aras de una correcta aplicación e interpretación.

Se definen términos fundamentales como público, dando determinando el alcance que deben tener las asociaciones, organizaciones o grupos; público interesado; la participación de las ONGs que trabajen en favor de la protección del medio ambiente.

Establece el precepto 2.3:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7, en casos excepcionales, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva la totalidad o parte de un proyecto específico. En tal caso, los Estados miembros b) pondrán a disposición del público afectado la información recogida con arreglo a otras formas de evaluación mencionadas en la letra a), la información relativa a la decisión sobre dicha excepción y las razones por las cuales ha sido concedida.”

El artículo 6.2, prevé mecanismos²⁷⁵ de información a fin de que sean conocidos por el público, procurando que sea una etapa previa²⁷⁶ a la toma de decisiones; en dichos mecanismos se deberá indicar:

“a) datos sobre las autoridades competentes responsables de tomar la decisión, de las que pueda obtenerse información pertinente, de aquéllas a las que puedan presentarse observaciones o formularse preguntas, y de los plazos para la transmisión de tales observaciones o preguntas; b) la naturaleza de las decisiones posibles o, en su caso, del proyecto de decisión; c) una indicación de la disponibilidad de la información recogida con arreglo al artículo 5; d) una indicación de las fechas y los lugares en los que se facilitará la información pertinente, así como los medios empleados para ello; f) las modalidades de participación pública definidas con arreglo al apartado 5 del presente artículo.”

Enlazado con lo expuesto en el párrafo anterior, se impone a los Estados obligaciones que garanticen, en plazos razonables, en favor de que pongan a disposición del público interesado:

“a) toda información recogida en virtud del artículo 5; b) de conformidad con el Derecho nacional, los principales informes y dictámenes remitidos a la autoridad o a las autoridades competentes en el momento en el que el público interesado esté informado de conformidad con el apartado 2 del presente artículo”

De toda resolución que haga lugar o no se informará al público de la manera que prevé el artículo 9²⁷⁷. Es en la cláusula 10 bis donde se refuerza la protección de los

²⁷⁵ La pertinente información se puede concretar a través de carteles o avisos en la prensa local (público) y notificaciones escritas o encuestas públicas (público interesado), tal es la voluntad del artículo 6.5 de la Directiva que ejemplifica de tal manera.

²⁷⁶ Se reconoce al público la posibilidad de participación desde una “fase temprana” en el proceso de toma de decisiones, conf. artículo 6.4 de la Directiva en cuestión.

intereses del público interesado²⁷⁸, pudiendo incoar, de acuerdo a las normas del Derecho interno de cada Estado, un recurso ante la justicia o bien ante un órgano independiente e imparcial. Por añadidura, se instituye en manos del público interesado el derecho de acceso a la justicia, incluyéndose a las ONGs, buscando extraer de la esfera del órgano o autoridad que emitiera opinión y/o decisión para dotar al procedimiento de mayor objetividad, equidad y legitimidad.

Es posible observar cuál es la línea política europea en materia ambiental, a la vez cómo se va posicionando nuestro derecho y sobre todo, la importancia que se le otorga a la participación de los particulares.

II.2.4. Documento de Clausura de la Reunión de Viena de los Representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa de 1986

Sobre la base de documentos y experiencias colectadas por la Comisión sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), los representantes de los Estados participantes se reunieron en Viena el 4 de noviembre de 1986. Dichos Estados decidieron seguir con la evolución de la situación internacional desde la conclusión de la Reunión de Madrid de 1983, expresando su satisfacción sobre las positivas contribuciones de la CSCE.

En sus deliberaciones, los representantes de los Estados participantes tomaron en cuenta los resultados de la Conferencia de Estocolmo sobre Medidas Destinadas a fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa, la Reunión de Expertos celebrada en Atenas a fin de proseguir el examen y la elaboración de un

²⁷⁷ Dicha información debe referirse al tenor de la decisión; los argumentos utilizados para arribar a la misma; y en su caso medidas tendientes a evitar, reducir y/o contrarrestar las consecuencias negativas. Conf. el sitio Web <http://www.osce.org/es/mc/40886?download=true>.

²⁷⁸ Expuesto en los apartados A y B, los requisitos son: que tengan un interés suficiente, o subsidiariamente que sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo.

método generalmente aceptable de arreglo de controversias por medios pacíficos encaminado a complementar los métodos existentes, el Seminario de Venecia sobre cooperación económica, científica y cultural en la región del Mediterráneo, la Reunión de Expertos celebrada en Ottawa para tratar sobre cuestiones relativas al respeto en sus Estados de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el Foro Cultural de Budapest, la Reunión de Expertos relativa a contactos humanos, celebrada en Berna y el Acta Final había sido conmemorado en Helsinki el 1 de agosto de 1985.

Trata cuestiones relativas a la seguridad en Europa, en la que se dispone una serie de principios, que se dividen en veintisiete preceptos y once anexos, que regulan separadamente, medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, y ciertos aspectos de seguridad y desarme, cooperación en economía, ciencia y tecnología y medio ambiente, cuestiones relativas a la seguridad y a la cooperación en la región del Mediterráneo, cooperación en el campo humanitario y en otros campos; dimensión humana de la CSCE, y la continuidad progresiva de esta Conferencia.

En este sentido el artículo 34 establece que los Estados:

“Fomentarán en mayor medida una difusión más libre y amplia de informaciones de toda índole, la cooperación en materia de información”;

“Permitirán que las personas, instituciones y organizaciones, siempre que respeten los derechos de propiedad intelectual, incluido el derecho de autor, obtengan, posean, reproduzcan y distribuyan material de información de toda clase.”

Establece como pauta general y vinculada a la información *per se*, es decir no necesariamente ambiental, tanto la amplia transmisión como el acceso de la misma.

Por su parte y en igual dirección el artículo 35 dice:

“Aprovecharán todas las posibilidades que ofrecen los medios de comunicación modernos, incluso los de comunicación por cable y satélite, para incrementar la difusión más amplia y libre de informaciones de toda índole.”

Otorga protección a las personas que ejercen el periodismo en todas sus formas, asegurándoles garantías en su labor de transmisión de información, datos y/o

conocimientos, procurando eliminar toda forma de censura o restricción en sus opiniones.

Como corolario de lo expuesto, no vemos que este documento haya introducido cambios sustanciales en la materia que en este capítulo nos ocupa, situación que va a cambiar radicalmente en el año 1990, con la sanción de la Directiva 90/313/CEE²⁷⁹.

II.2.5. La Carta Europea sobre Medio Ambiente y Salud de la Conferencia Ministerial de Frankfurt de 1989

Esta Carta²⁸⁰ parte de la idea iniciada en la Comisión Mundial sobre el Ambiente y el Desarrollo, proponiendo otro tipo de estrategia en el desarrollo de políticas de salud pública y su relación con el ambiente, dentro de un contexto de cooperación interestatal entre Estados europeos, que como ya observamos, es una costumbre afincada en este tipo de normas.

Este documento constituye un paso transcendental de los países europeos en la elaboración de una disposición común para soslayar los problemas ambientales. Fue celebrada el 7 y el 8 de diciembre de 1989, se estructura sobre la base de un preámbulo y cinco temas capitales: derechos y responsabilidades, orientaciones políticas básicas, elementos estratégicos, prioridades, y el camino a seguir. Considera al entorno vital del hombre como un derecho y un deber que conlleva una responsabilidad. En esa dirección detalla derechos y obligaciones que posee toda persona, entre las que subrayamos:

“ser informada y pedir información sobre las cuestiones ambientales y sobre los planes, decisiones y actividades que puedan afectar el ambiente o la salud.” (artículo 1)

“A los medios de comunicación compete la función clave de impulsar la toma de conciencia y las actitudes positivas respecto a la protección de la salud y del ambiente. Los medios de comunicación tienen derecho a una información adecuada y

²⁷⁹ De la que nos ocuparemos *infra*, en el subpárrafo II.2.6.

²⁸⁰ Es posible cotejar el texto en el sitio Web <http://hist.library.paho.org/Spanish/BOL/v109n4p402.pdf>.

exacta y deben ser alentados a transmitir esta información al público de manera eficaz.” (artículo 7)

La participación de los particulares se extiende, fiel a la costumbre arraigada del derecho internacional, a las ONGs que tengan por objeto el cuidado del ambiente. Destaca a su vez que el plan estratégico ambiental, debe extenderse no sólo a los organismos y autoridades públicas, sino también al sector privado.

De una rápida lectura del artículo 1, el que por razones de claridad hemos transcrito textualmente la parte que nos parece importante, se trasluce el antecedente inmediato –si bien con otra textura- más palpable referido a la autonomía del derecho de acceso a la información ambiental, previo a la entrada en vigor de la norma que se analiza a continuación.

II.2.6. Directiva Comunitaria 90/313/CEE sobre libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente²⁸¹

a) Estructura, principios y objetivos

A diferencia de los otros documentos analizados, la Directiva²⁸², tiene por fundamento exclusivo el derecho de acceso a la información en materia medio ambiental, no ya tratado de forma conexa o colateral, sino de forma autónoma, instrumentando una nueva manera de afrontar los problemas ambientales²⁸³, dando inicio una nueva etapa en relación a su autonomía.

²⁸¹ Un análisis de la norma lo efectúa G. GÓMEZ, “El nuevo régimen jurídico...”, ob. cit., p. 248; también M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente”, Revista de Administración Pública, N° 137, mayo-agosto, 1995, pp. 43 y ss.

²⁸² Es posible consultarse su texto en la dirección Web <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31990L0313:ES:HTML>. Esta norma fue derogada por la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de enero de 2003.

²⁸³ M. SCHWANENFLÜGEL, “Die richtlinie über den freien zugang zu umwelthinformationen als change für den umweltschutz”, DÖV, 1993, pp. 95 y ss.

Fue el resultado de la reunión del Consejo de Comunidades Europeas, ocurrida el 7 de junio de 1990 en Luxemburgo²⁸⁴. Está dividida sobre la base de un preámbulo y diez artículos, dicho preámbulo considera, entre otras cuestiones los principios y objetivos de los Programas de Medio Ambiente de la Comunidad Europea de 1973, 1977 y 1983, sobre todo del Programa de 1987²⁸⁵, que recomienda en particular:

“elaborar procedimientos para que el público tenga mayor acceso a la información que las autoridades responsables del medio ambiente tienen en su poder”

Paralelamente, la UE mediante el Reglamento 1210/90²⁸⁶, funda la Agencia Ambiental Europea, como ente encargado de concentrar toda la información de trascendencia en dicho ámbito y a la vez difundirla, tanto a los Estados miembros,

²⁸⁴ La aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, mostró la disonancia existente entre las instituciones comunitarias y los ciudadanos europeos que, lejos de hacer suyo el proyecto comunitario, eran muchos más los ciudadanos que avizoraban la pérdida inminente de sus tradicionales vidas, que quienes gozaban con las perspectivas de una “nueva Europa”. Éstos y otros datos, llevaron a las instituciones comunitarias a iniciar una reflexión para ver qué podían hacer para mejorar tal situación y, al fin y al cabo, permitir a los ciudadanos conocer cómo se estaba actuando sobre el particular. Las Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992), señalaban ya en esos momentos iniciales que “el Consejo está de acuerdo en que deben hacerse avances concretos para aumentar la transparencia en el proceso de adopción de decisiones en la Comunidad y aumentar el diálogo con los ciudadanos de Europa sobre el Tratado de Maastricht y su aplicación”.

Posteriormente, se fueron aprobando diversas comunicaciones que incidían directamente en el ámbito de la información de la Unión Europea a los ciudadanos. Así, las conclusiones del Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992), incluyeron, entre otras, una declaración relativa a la información sobre el papel del Consejo y sobre el acceso a los trabajos del Consejo, destacándose la necesidad de incrementar la información general sobre el papel y las actividades del Consejo a través de la publicación del Informe Anual y el aumento de las actividades informativas en general.

Siguiendo esta línea, la Comisión aprobó la comunicación “Una mayor transparencia en el trabajo de la Comisión” que propugnaba mejorar la difusión de la información existente referida a dicha Institución. Posteriormente, la Comisión Transparencia en la Comunidad, dirigida al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social, de 2 de junio de 1993, renueva el compromiso de dicha institución con el principio de transparencia y la información al ciudadano como mecanismos necesarios para avanzar en el proceso de integración europea.

Igualmente, debe ser puesto de relieve que junto a los mecanismos, previstos inicialmente para la Comisión pero que se han ido extendiendo a otras instituciones y órganos comunitarios, la Unión Europea ha incrementado su transparencia a través del reconocimiento del derecho de acceso a los documentos de las instituciones y órganos comunitarios. El derecho de acceso después de un tenue reconocimiento en el Tratado de Maastricht ha obtenido definitivamente “partida de nacimiento” con la aprobación del Tratado de Ámsterdam

²⁸⁵ Cuyos textos pueden verse en el sitio Web <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>.

²⁸⁶ Reglamento que modificó por el 933/99.

como aquellos individuos de la UE que tengan la intención de poseer dicha información. Entre las funciones de la mencionada agencia, se encuentra la competencia regulatoria en el conocido “indicador ambiental”, un antecedente de la “Ecoetiqueta”²⁸⁷.

b) Objeto

El artículo 1 de la Directiva establece como cuestión central, garantizar la libertad de acceso y la difusión de la información ambiental que se encuentre en poder de las autoridades públicas. En realidad, lo que se hace, es establecer dos tipos de mecanismos con una finalidad común: la adquisición de conocimientos, ya sea por parte del requirente (previa solicitud); o bien siendo proveídos de dicha información por parte de los sujetos obligados. En ambos, para que tenga efecto real, se hace necesaria una sensibilidad especial de la población, basada en que a partir de esos conocimientos ésta participe activamente en la tutela ambiental.

A diferencia de otros documentos internacionales, éste se constituye como el primero en tratar de manera individual y exclusiva a nuestro derecho, siendo el paso necesario para su reconocimiento y regulación en los Órdenes jurídicos de cada Estado, como efectivamente ocurrió.

Tal como veremos, para la época, la Directiva regula acabadamente el ámbito expresado –si bien fue luego superada por la Directiva 2003/4/CE-, de manera que intenta evitar que por desacertada interpretación o mala aplicación, pueda verse desvirtuado o insatisfecho el derecho.

A juicio global y en cuanto a sus problemas, señalan RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, sobre esta Directiva:

“la clarificación de las definiciones de información y autoridades públicas y otros organismos; las disposiciones prácticas orientadas a que la información se haga

²⁸⁷ Sobre esta herramienta, y como adelantáramos en las páginas precedentes, nos pronunciaremos con mayor detenimiento *infra*, Punto III.8.3.

efectivamente disponible en cuanto a la forma o formato solicitados; las excepciones, demasiado generales, siendo necesario concretar y precisar; la necesidad de respuesta con suministro real y completo de la información y en el plazo adecuado; en los procedimientos de recurso, junto al acceso a los tribunales, un recurso administrativo rápido, barato y ágil; respecto de las tasas, aunque en general no se cobra, existen casos de tasas abusivas; y el refuerzo de la difusión activa de la información”²⁸⁸

Ante el argumento expuesto por los citados autores, consideramos que no debe perderse de vista el año en que fue sancionada la Directiva, debiéndose rescatar el salto cualitativo que significó la entrada en vigor de la misma que permitió llegar al estado actual.

Por otra parte, yuxtaponiendo esta Directiva a la Ley 25.831 (que como veremos más adelante, regula el derecho de acceso de información pública ambiental en Argentina), advertimos que poseen una notable similitud, más allá de la técnica normativa que adoptó cada una.

Probablemente sea ésta una de las razones del estancamiento del derecho estudiado en el Derecho argentino, es decir su falta de adecuación a los tiempos y problemas ambientales actuales, ya que la Directiva aquí analizada, ha sido notablemente mejorada.

c) Definiciones

En el capítulo siguiente abordaremos la normativa que materialmente cristalizó definitivamente la evolución del derecho de acceso a la información ambiental en el ámbito comunitario²⁸⁹, es decir el Convenio Aarhus de 1998 y la Directiva 2003/4/CE.

²⁸⁸ J.A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007, p. 59. En sentido crítico, también se expresa, M. SÁNCHEZ MORÓN, “Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente”, en la obra colectiva *Transposición y control de la normativa comunitaria* (coord. A. GARCÍA URETA), IVAP, Oñati, 1998, pp. 43 y ss.

²⁸⁹ Puntualmente en los Puntos III.2.1.1 y III.2.1.2.

En lo que aquí respecta, la Directiva 90/313/CEE, en forma escueta establece el alcance de los conceptos de información ambiental y las autoridades a quienes está dirigida la carga del derecho. La norma es laxa en su enunciado, por lo tanto dejaba abonado el terreno para una interpretación, cuestión que con la posterior evolución indicada en el acápite anterior, ha sido notablemente subsanada.

Una prueba contundente de la laxitud citada la encontramos en la parte donde la Directiva define lo que debe entenderse por información del medio ambiente:

“cualquier información disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, el aire, el suelo, la fauna, la flora, las tierras y los espacios naturales, y sobre las actividades (incluidas las que ocasionan molestias como el ruido) o medidas que les afecten o puedan afectarles, y sobre las actividades y medidas destinadas a protegerlas, incluidas las medidas administrativas y los programas de gestión del medio ambiente.”

d) Sujetos

Seguidamente la Directiva se pronuncia sobre los sujetos, englobándose en el concepto tanto al ámbito público como también al privado con ciertas condiciones²⁹⁰:

“cualquier administración pública a nivel nacional, regional o local, que tenga responsabilidades y posea información relativa al medio ambiente, con excepción de los organismos que actúen en el ejercicio de poderes judiciales o legislativos.”

Al margen de la voluntad de la Directiva, que deja en evidencia el principio *pro información*, el texto ésta deja un amplio margen de maniobra para el intérprete u operador jurídico, tal como advirtiéramos de manera precedente. En oportunidad de analizar el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE, veremos con precisión la evolución que ha ganado nuestro derecho por ensanchar los márgenes referidos a

²⁹⁰ Precepto debe conectarse con el artículo 6 que expone “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la información relativa al medio ambiente en poder de organismos con responsabilidades públicas en materia de medio ambiente y bajo el control de las autoridades públicas se divulgue en los mismos términos y condiciones que los establecidos en los artículos 3, 4 y 5, bien a través de la autoridad pública competente, o directamente por el propio organismo.”

quienes les compete la carga u obligación del derecho de acceso a la información ambiental, dejando mucho menos margen a interpretaciones.

e) Excepciones al derecho

El artículo 3 determina cuál es el marco general en que daban fundarse las expresiones del derecho para denegar un requerimiento de acceso²⁹¹ de este tipo. Consideramos, como en la caso de las definiciones, que tales expresiones si bien tratan temas puntuales, lo hace de forma demasiado general, haciendo necesario una norma rellenedora de contenidos específicos emanadas de los Estados parte.

El artículo 3 citado dice:

“1. Con sujeción a lo dispuesto en el presente artículo, los Estados miembros harán lo necesario para que las autoridades públicas estén obligadas a poner la información relativa al medio ambiente a disposición de cualquier persona física o jurídica que lo solicite y sin que dicha persona esté obligada a probar un interés determinado.

Los Estados miembros determinarán las disposiciones con arreglo a las cuales se facilitará de forma efectiva dicha información.

2. Los Estados miembros podrán establecer disposiciones que les permitan denegar dicha información cuando ésta afecte a:

- la confidencialidad de las deliberaciones de las autoridades públicas, de las relaciones internacionales y de la defensa nacional;
- la seguridad pública;
- los asuntos que se encuentren sub judice o lo hayan sido en el pasado, o sean objeto de pesquisas (incluidas las investigaciones disciplinarias), o de investigación preliminar;
- los secretos comerciales e industriales, incluida la propiedad intelectual;
- la confidencialidad de datos y/o de expedientes personales;
- los datos proporcionados por un tercero sin que éste esté obligado jurídicamente a facilitarlos;

²⁹¹ Cuyo acto resolutorio debe tener como plazo máximo el de 2 meses.

- los datos cuya divulgación pudiera perjudicar al medio ambiente al que se refieren.

Se facilitará parcialmente la información en posesión de las autoridades públicas cuando sea posible separar de la misma la información sobre puntos relacionados con los intereses antes mencionados.

2. Se podrá denegar una solicitud de información cuando ésta implique el suministro de documentos o datos inconclusos o de comunicaciones internas o cuando la solicitud sea manifiestamente abusiva o esté formulada de forma demasiado general.

Cuando hubiere pasado el plazo de dos meses, sin una respuesta o hubiere una respuesta denegatoria, quedará al presentante la vía recursiva, sea ésta administrativa y/o judicial²⁹².

A su vez, se faculta a los Estados a cobrar una monto de dinero²⁹³, como contraprestación del servicio brindado y por los costos asumidos por tal actividad.

Para apuntalar el acceso de la información, la Directiva compele a los Estados, a fin de que mediante acciones positivas, divulguen conocimientos y datos del medio ambiente mediante dos canales principalmente:

“Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para facilitar al público información de carácter general sobre el estado del medio ambiente, utilizando medios tales como la publicación periódica de informes descriptivos.”²⁹⁴

“Cuatro años después de la fecha contemplada en el apartado 1 del artículo 9, los Estados miembros presentarán a la Comisión un informe sobre la experiencia adquirida, del cual se servirá la Comisión para elaborar un informe dirigido al Parlamento Europeo y al Consejo que irá acompañado de las propuestas de revisión que considere adecuadas.”²⁹⁵

²⁹² Artículo 4: “La persona que considere que su solicitud de información ha sido denegada o ignorada sin motivo justificado, o que haya recibido una respuesta inadecuada por parte de una autoridad pública, podrá presentar un recurso judicial o administrativo contra la decisión de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional en la materia.”

²⁹³ Artículo 5: “Los Estados miembros podrán cobrar una cantidad por el suministro de la información, pero dicha cantidad no deberá exceder un costo razonable.”

²⁹⁴ Conf. artículo 7 de la Directiva 90/313/CEE.

²⁹⁵ Conf. artículo 8 de la Directiva 90/313/CEE.

Para finalizar y ya teniendo un conocimiento más concreto de la Directiva, reiteramos su similitud con Ley Nacional argentina 25.831²⁹⁶, dada su semejanza o parecido, tanto en su estructura como en su contenido, pareciera que ésta última hubiera utilizado por influjo a la norma que en este párrafo analizamos.

II.2.7. Convenio de la Comisión Económica para Europa sobre Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un contexto transfronterizo de Espoo de 1991

Fue acogido el 25 de febrero de 1991²⁹⁷, compuesto por un preámbulo y forjado sobre veinte artículos o secciones y siete apéndices. Tiene presente la necesidad y la importancia de formular políticas preventivas y de evitar, mitigar y vigilar los efectos perjudiciales apreciables en el medio ambiente en general, y en un contexto transfronterizo, en particular.

Recuerda las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Humano, el Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y los Documentos Finales de las reuniones que celebraron en Madrid y en Viena los representantes de los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa,

El artículo 1.6 define la evaluación del impacto medioambiental, entendido como un “procedimiento destinado a evaluar el probable impacto que una actividad propuesta tendrá en el medio ambiente”. Por su parte, el artículo 1.8 precisa el concepto de impacto transfronterizo expresando:

“todo impacto no necesariamente de naturaleza global, dentro de una zona bajo la jurisdicción de una de las Partes y que haya sido causado por una actividad propuesta cuyo origen físico está ubicado total o parcialmente dentro de una zona situada bajo la jurisdicción de otra Parte”

²⁹⁶ Tratado *infra* en el Capítulo Tercero Punto III.2.2.2.

²⁹⁷ Puede accederse al texto en la dirección Web <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/eia/documents/legaltexts/conventiontextspanish.pdf>; conf. también, a A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., p. 522.

Se hace la mención de tales instrumentos por estar en plena conexidad con el derecho en estudio, sobre todo con el propio mecanismo de evaluación del impacto ambiental²⁹⁸.

Al expedirse sobre las notificaciones entre Estados, el artículo 8.8 propugna sendas notificaciones entre ellos, quienes deberán velar por la difusión de la información al público que pudiera verse afectado, a efectos de que a ese público se le otorgue la oportunidad de hacer observaciones tanto a las autoridades de la parte origen (donde se desarrolla el proyecto), como a las autoridades del lugar donde se proyectan sus consecuencias.

Al referirse a la “preparación de la documentación con destino a la evaluación del impacto ambiental”, el artículo 4.2, prevé que el tratamiento y análisis de la cuestión quedará bajo la órbita de un órgano mixto (cuando existiese), quien estará obligado a distribuir la documentación informativa al público que pudiera afectarse con el proyecto. De no existir tal órgano mixto, esta obligación estará a cargo de cada uno de los Estados involucrados.

Lo expuesto deja en evidencia principalmente dos cuestiones: la primera es la necesidad ineludible de un Estado presente en temáticas ambientales, y como tal, creador de condiciones para la satisfacción de un derecho, siendo la característica que distingue y define a los derechos prestacionales, en este supuesto dejado a la vista en su tarea difusiva (ámbito activo de nuestro derecho); y la segunda es la cooperación y el trabajo solidariamente mancomunado con que deben ser encarados los problemas ambientales, ya sea *ex ante* o *ex post*.

II.2.8. Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales de Helsinki de 1992

²⁹⁸ Sobre la evaluación de impacto ambiental y su relación con el derecho de acceso a la información medioambiental, conf. Punto III.8.1.

Este documento²⁹⁹ fue fechado el 17 de marzo de 1992, se basa en un preámbulo, treinta y dos enunciados y trece anexos. Considera las disposiciones del Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), del Documento Final de la Reunión de Viena de los representantes de los Estados participantes en la CSCE y los resultados de la Reunión de Sofía sobre Protección del Medio Ambiente de la CSCE, así como las actividades y mecanismos pertinentes del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en particular el programa APPEL, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y el código de prácticas sobre prevención de accidentes industriales graves.

La información y participación de los particulares se encuentra expresada en el artículo 9, procurando asegurar al público, fiel a la dirección del instrumento que antecede en particular y al Derecho internacional, la provisión de información suficiente en las zonas que puedan verse afectadas por un accidente industrial resultante de una actividad peligrosa del ambiente.

Nuevamente el derecho a la información indicado se refiere a un “espacio puntual”, basado en la precaución³⁰⁰ ante una posible situación excepcional que requiera un determinado actuar. En ese contexto, resulta lógico que ante una situación de emergencia de este tipo, los conocimientos e información deben adquirirse con la debida anticipación. En este supuesto, como en el anterior, se desarrolla en mayor medida la cara activa del derecho de acceso a la información ambiental, sirviendo en todo caso a la autonomía del mismo.

Es destacable que estos sucesos, en relación al intercambio de información que en un primer momento se efectuó a nivel interestatal, constituyó en su momento como la primera puntada hacia el reconocimiento de los individuos del derecho que en estas páginas estudiamos.

²⁹⁹ Conf. <http://www.unece.org/>.

³⁰⁰ Sobre políticas preventivas referidas a accidentes a grandes escalas, véase a B. HAGÈGE, “*L’encadrement juridique du concept de prévention des risques naturels majeurs: la finalité préventive de la réglementation de l’urbanisme*”, *Droit de l’Environnement*, N° 87, 2001, p. 77. También conf. Capítulo Cuarto Punto IV.5, donde analizamos los principios de prevención, precaución y solidaridad vinculándolos al derecho estudiado.

II.2.9. Conferencia Ministerial sobre Medio Ambiente para Europa de Sofía de 1995: las Directrices de la Comisión Económica Europea para el Acceso a la Información y la participación del público en la toma de decisiones

De entre la numerosa cantidad de normas que articulan nuestro derecho³⁰¹, puede decirse que en el ámbito europeo el documento resultante de esta reunión interestatal establece algunas de las plataformas que luego se desarrollaran con mayor ímpetu y exhaustividad en Aarhus en 1998.

Fue adoptada por los Ministros de Medio Ambiente de la región de las Naciones Unidas de la Comisión Económica para Europa (CEPE)³⁰², se reunieron en Sofía (Bulgaria) del 23 al 25 de octubre de 1995, está conformada por un preámbulo, cincuenta artículos y un anexo.

Procura afianzar la línea trazada por el Programa Medio Ambiente para Europa, y los objetivos adoptados por la Agenda 21. No adoptando una posición de indiferencia al cumplimiento de los diez años del accidente nuclear ocurrido en Chernóbil, pregonando la instauración de plantas nucleares más seguras y con menos probabilidades de riesgo, recordando el principio precautorio.

Es en la parte destina a la participación pública donde está nuestro derecho, al decir sus artículos 41 y 42:

“Creemos que es esencial que de conformidad con el Principio 10 de la Declaración de Río, los Estados deben dar al público la oportunidad de participar a todos los niveles en la adopción de procesos relacionados con el medio ambiente,

³⁰¹ Texto accesible en la dirección Web <http://www.unece.org/>. Merece la inclusión en esta parte la Declaración de Dublín (septiembre de 2000) donde siguiendo el camino trazado por Aarhus, se conviene en mejorar el manejo e intercambio de información ambiental, para lo cual se insta a la creación de un sitio Web cuya autoridad es el PNUMA, al respecto, puede conf. el trabajo de C. VILLANUEVA “Derecho de acceso a la información ambiental...”, ob. cit., pp. 313 y ss.

³⁰² También asistieron tres Estados que no son miembros de la misma: Australia, Japón y México.

reconocemos que aún queda mucho por hacer en este sentido. Hacemos un llamamiento a todos los países de la región para garantizar que se tienen un marco jurídico y mecanismos apropiados eficaz y para asegurar pública el acceso a la información ambiental para facilitar y fomentar la participación del público, entre otras cosas a través de los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y para proporcionar acceso eficaz del público a los recursos judiciales y administrativos por daños ambientales.

Invitamos a los países para garantizar que en la legislación efectiva participación del público relevante como se está introduciendo una base para las políticas ambientales exitosas.” (artículo 41)

“Apoyamos las Directrices CEPE para el acceso a la información ambiental y pública participación en la toma de decisiones ambientales e invitar a la CEPE a revisar su aplicación en 1997 y que informe a la próxima Conferencia.” (artículo 42)

Afortunadamente, y atento a lo ocurrido con posterioridad a esta Conferencia, consideramos que la misión a ser concretada a partir de ella fue cumplida casi en su totalidad, sobre todo con la puesta en marcha del Convenio de Aarhus de 1998³⁰³ y la Directiva 2003/4/CE³⁰⁴, al tratar en conjunto los derechos ambientales de acceso a la información, participación y acceso a la justicia, ganando espacio definitivo en cuanto a su autonomía en Europa, en el sentido en que empleamos en este capítulo, los tres derechos enunciados.

En ese sentido, como corolario de lo expuesto en el presente capítulo y siguiendo la línea del Derecho internacional, creemos que existe una inseparable relación entre derechos humanos y medio ambiente, y a la vez entre buena gobernanza – tanto en plano internacional como local-, en el sentido tomar buenas decisiones sobre el ambiente, cuyas derivaciones llegan a nuestro derecho de acceso a la información en su doble vertiente³⁰⁵.

³⁰³ Conf. Punto III.2.1.1 del presente trabajo

³⁰⁴ Conf. Punto III.2.1.2 del presente trabajo.

³⁰⁵ Tal como lo señalan J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 35 y ss.

II.3. AUTONOMÍA DEL DERECHO EN EL MARCO DEL MERCOSUR

II.3.1. Antecedentes

Los precedentes en América del Sur, comparándolos con Europa no son muchos, si bien encontramos numerosas fuentes que se refieren al derecho de información pública *per se*, en cuanto a su divulgación o acceso a la misma o bien relacionadas a los medios de prensa. Por nuestra parte, creemos que estamos ante derechos e intereses diferentes. De manera que el derecho de acceso a la información pública ambiental tiene escasísimo, por no decir nulo tratamiento. Tal situación se proyecta en su autonomía, como es sabido.

Por ello, es decir por estar centrada esta tesis en el derecho de acceso a la información ambiental únicamente, creemos que en este ámbito (Derecho sudamericano), podremos acometer un verdadero avance en la materia, que esperamos cobre vigor en la realidad.

Tanto la UE como el MERCOSUR tienen por nota común³⁰⁶, el regular actividades comerciales de bienes y servicios para lograr un mercado regional, creando una zona en la que se destaque la libre circulación dentro un proceso de integración³⁰⁷. En ese contexto, existe un latente e infranqueable conflicto entre comercio -entendido como el libre aprovechamiento de recursos naturales- y medio ambiente, cuya

³⁰⁶ En sus comienzos el MERCOSUR carecía de facultad para la emisión de reglas con carácter normativo, ni poseía un órgano judicial propio que dirima controversias, ya sea entre Estados o entre éstos y particulares, como señala J. C. CASSAGNE, *El MERCOSUR y las relaciones con el derecho interno*, Ediar, Buenos Aires, 1995, pp. 877 ss., luego la estructura institucional del MERCOSUR fue modificada, creándose nuevos órganos, entre los que destacamos el Parlamento (PM), el Tribunal Permanente de Revisión (TPR), el Tribunal Administrativo - Laboral (TAL) y Centro MERCOSUR de promoción de Estado de Derecho (CMPED); conf. también a E. GAUDINO, "La variable ambiental en el proceso de integración del Mercosur", en la obra colectiva *Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente*, Cuadernos de Integración, texto colectivo junto a S. CORIA y L. DEVIA, Ciudad Argentina, 1997, pp. 74 y ss.

³⁰⁷ Por supuesto que esta integración que nace para conseguir resultados comerciales, se proyecta sobre el aspecto social o cultural entre regiones, sobre el particular puede consultarse a O. STAHRINGER DE CARAMUTI (Dir.), "Perspectivas culturales para la integración en la zona MERCOSUR", en la obra colectiva *Derecho y cultura en el MERCOSUR*, Ciudad Argentina, 1998, pp. 579 y ss.

confrontación no es nueva, sino que nace paralelamente con la preocupación ambiental, ya que es producto de tal aprovechamiento.

Lo antedicho, tiene plena conexión con la manera en que se deberían producir los bienes de consumo y su traslado al costo final del producto, situación que debe estar encausada al archiconocido concepto de “desarrollo sustentable”. A través del desarrollo de dicho concepto, se procurará reducir la latente tensión entre desarrollo (tanto en el plano productivo-económico, como también en el social) y medio ambiente.

Decimos esto por dos motivos: el primero, porque el conflicto esbozado sucede en todo plano (también en el internacional); y segundo, por los mismos propósitos para los que fueron creados los tratados citados, es decir la libre circulación de productos, tomando al medio ambiente como un factor secundario.

Nuestro criterio es considerar al derecho de acceso a la información pública ambiental como dentro de la panoplia de derechos subjetivos ambientales que nacen justamente para llevar a la práctica o facilitar a éste último. Como consecuencia de ello, y desde el punto de vista de su autonomía, mala es su posición en el MERCOSUR por un doble sentido: podría llegar a conectarse o construirse a partir de su solapamiento en el derecho de acceso a la información pública propiamente dicho; y porque el poco interés en el tópico ambiental en el mercado regional marca ineludiblemente su suerte, al ser nuestro derecho contenido en un magno derecho subjetivo ambiental. Ambos argumentos se proyectan sobre su autonomía, en el sentido que hemos decidido otorgarle en el presente capítulo.

II.3.1.1. Tratado de Asunción de 1991

Su nombre completo fue Tratado para la Constitución de un Mercado Común³⁰⁸, firmado el 26 de marzo de 1991 entre Argentina³⁰⁹, Brasil, Paraguay y Uruguay. Lo

³⁰⁸ Por medio del Protocolo de Ouro Preto se establece la organización institucional inicial del mismo, quedando conformado por el Consejo del Mercado Común (CMC), Grupo Mercado Común (GMC), Comisión de Comercio del MERCOSUR (CCM), Comisión Parlamentaria

ambiental, no fue tomado en cuenta como tema principal (mucho menos nuestro derecho) a ser regulado por el Tratado de Asunción, su prioridad era claramente planificar un futuro acuerdo³¹⁰ que quedará perfeccionado en 1994.

La temática ambiental está incluida en el Preámbulo al destacar sobre los objetivos a alcanzar:

“mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía”

En esta etapa embrionaria del medio ambiente en Sudamérica, en las que las expresiones a éste se constituyen como *soft law*, por su falta de obligatoriedad, no observamos en todo plano internacional referencias de nuestro derecho de acceso a la información ambiental, por lo tanto no puede ser considerado desde ningún punto de vista un derecho autónomo.

II.3.1.2. La Resolución 22/92

Muchos fueron los compromisos asumidos desde el año 1992 al 1995³¹¹, que son los responsables de que la cuestión ambiental sea incluida dentro de lo que es la regulación comercial del MERCOSUR; nosotros destacamos entre ellos la Resolución 22/92. Destaca LACIAR que este mercado común era *presidente-dependiente*, en razón

Conjunta (CPC), Foro Consultivo Económico-Social (FCES), y la Secretaría del MERCOSUR (SM). Ésta organización fue luego modificada en una estructura más compleja, conf. para todo el sitio oficial del MERCOSUR http://www.mercosur.int/t_generic.jsp?contentid=492&site=1&channel=secretaria.

³⁰⁹ Incorporado a tal ordenamiento por la Ley Nacional N° 23.981 de 15 de agosto de 1991.

³¹⁰ Fue un acuerdo marco cuya finalidad era precisamente allanar el camino de la transición que llevara a otro acuerdo posterior, conf. a C. L. DRNAS, *Relaciones de Córdoba con el MERCOSUR en materia medio ambiente*, Marcos Lerner, Córdoba, 1996, p. 87.

³¹¹ Sobre estos compromisos, el trabajo y competencia de la Reunión Especializada de Medio Ambiente y el Sub-Gripo de Trabajo N° 6 destinado al Medio Ambiente, conf. a M. E. LACIAR, *Medio ambiente y desarrollo sustentable-Los desafíos del MERCOSUR*, Ciudad Argentina, Buenos Aires – Madrid, 2003, pp. 46 y ss. Conf. también a L. DEVIA (coord.), *MERCOSUR y medio ambiente*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004.

de la vitalidad impuesta por los entonces primeros mandos de los Estados signatarios, que era su propia fuerza impulsora³¹².

Producto de la Resolución 22/92, en el Grupo Mercado Común (GMC), se crea la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), celebrada en 27 de junio de 1992 en Las Leñas (Argentina). Mediante la misma instituyen once grupos de trabajo sobre diferentes tópicos con incidencia ambiental.

Relacionado con la mentada Resolución, cabe mencionar también las Declaraciones de Canela y Taranco³¹³. A su tiempo, y como resultado de la reunión sucedida en Montevideo (Uruguay) el 21 de junio de 1995, se crea el Sub-Grupo de Trabajo N° 6, que elevara el rango de la REMA a dicho *status* de sub-grupo. Entre sus múltiples labores, destacamos una por sobre las demás, que se centra en dar las instrucciones correspondientes a fin de estudiar la legislación vigente en los Estados parte e impulsar sugerencias dirigidas a homogenizar todo el bloque.

También por Resolución 10/94 (GMC) se aprueban las “Directrices básicas en materia de política ambiental”. Ya un poco más afianzada la materia ambiental en el mercado común, en la que se destaca la faena del Sub-Grupo N°6, nos interesan las tareas aprobadas por las Resoluciones 38/95 y 7/98 del Grupo Mercado Común (GMC)³¹⁴. Entre tales tareas estimamos necesario subrayar aquellas que se refieren a nuestro derecho, específicamente las destinadas a la creación de un instrumento jurídico ambiental para el MERCOSUR, un sistema de información ambiental (SIAM) y la instauración del proyecto “sello verde MERCOSUR”. Estos mecanismos, si bien son

³¹² Ibídem en ese entonces los presidentes eran Carlos Menem (Argentina), Itamar Franco (Brasil), Juan Carlos Wasmosi Monti (Paraguay) y Luis Lacalle Herrera (Uruguay), con posterioridad se sumaron los países de la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia, por su parte son Asociados al MERCOSUR Chile (Decisión 44/04), Colombia (Decisión 44/04), Perú (Decisión 39/03), Ecuador (Decisión 43/04), Guyana (Decisión 12/13) y Surinam (Decisión 13/13).

³¹³ La Declaración de Canela fue celebrada los días 20 y 21 de febrero de 1992 como acto preparatorio a la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente de ese año, en el texto de ese documento se hace alusión a nuestro derecho en los puntos 6 y 7; la Declaración de Taranco, a la que concurrieron los ministros responsables del área medioambiental, se analizó la puesta en marcha de la Agenda 21 y las directrices de las normas ISO 14000.

³¹⁴ Con anterioridad al Subgrupo de Trabajo 7, por Resolución 05/93, crea la Comisión de Medio Ambiente a fin de elaborar un estudio comparativo de las legislaciones de los países miembros. Pude conf. tales normativas en el sitio Web de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable Argentina en www.medioambiente.gov.ar.

positivos y con cierta vinculación, no son un factor verdaderamente de peso para nuestro derecho.

II.3.2. El Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR del 2001³¹⁵

El citado Sub-Grupo de Trabajo N° 6³¹⁶, confeccionó un proyecto de Protocolo Adicional sobre Medio Ambiente para ser incluido al Tratado de Asunción, el que nunca entró en vigor. Las primeras negociaciones para la adopción de éste instrumento fueron infructuosas, tanto es así, que como primera medida se modificó la naturaleza del documento por el de Protocolo sobre Medio Ambiente³¹⁷, quitándole el término “adicional” al tratado sindicado, modelo que tampoco salió a la luz.

Como resultado de estas negociaciones, la voluntad de los Estados signatarios fue la de rubricar un acuerdo marco³¹⁸, quizás por el amplio margen de maniobra que le otorga a los Estados parte.

II.3.2.1. Estructura, principios y objetivos

La norma que aquí se analiza, es un convenio en general abstracto a desarrollarse por las partes, sin capacidad para ser aplicada de manera directa. A nuestro entender, lo más trascendente de éste es el poner al interés ambiental dentro de la agenda del mercado común, siguiendo el ejemplo internacional y europeo, lo que lógicamente precisará de una evolución y propulsión posterior.

³¹⁵ Internalizado en el ordenamiento jurídico argentino por Ley Nacional N° 25.841.

³¹⁶ Por Acta 2/96 en el seno del subgrupo se creó una comisión para el fortalecimiento del SIAM.

³¹⁷ Situación que resalta M. E. LACIAR, *Medio ambiente...*, ob. cit., p. 99.

³¹⁸ Por Resolución 7/98 del GMC, se incluyó en el Programa de Trabajo a la emergencias ambientales, siendo su resultado el Protocolo Adicional en Materia de Cooperación y Asistencia ante Emergencias Ambientales, aprobado por Decisión 14/04 del CMC, sobre el tema, conf. M. NOVELLI, “Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales”, *Anales de Legislación Argentina*, T. LXIV-E, Buenos Aires, 2005, pp. 6603 y ss.

Fue aprobado por el Consejo del Mercado Común el 22 de junio de 2001 por Decisión 02/01, está compuesto de un preámbulo, once artículos (divididos en cuatro capítulos y un anexo). Ya en los considerandos se recalca la necesidad de que se cuente con marco regulatorio que tutele el entorno natural. Se señala, en el preámbulo, los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y se afianzan los principios recogidos por la Agenda 21³¹⁹.

En el articulado se remite a los compromisos asumidos por la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992³²⁰ (artículos 1 y 2) en aras de lograr un desarrollo sustentable.

Entre los principios se destaca el expuesto en el artículo 3 apartado e), que dispone la necesidad de la:

“Promoción de una efectiva participación de la sociedad civil en el tratamiento de cuestiones ambientales”

El acuerdo tiene por objeto llegar al desarrollo sustentable y protección del medio ambiente mediante la articulación de las dimensiones económicas, sociales y ambientales (artículo 4), procurando una visión integral del concepto, en concordancia al alcance que le da a dicho concepto la ONU.

II.3.2.2. La provisión de información hacia los individuos

Partiendo del texto principal, sólo haciendo un esfuerzo podemos observar reseñas o antecedentes que nos lleven a nuestro derecho de acceso a la información ambiental, en el plano que aquí nos interesa. Si bien en la esfera interestatal se sugiere la cooperación mediante el intercambio de información sobre leyes, reglamentos,

³¹⁹ Conf. *supra* Punto 1.3.2.

³²⁰ Conf. *supra* Punto 1.3.1.

procedimientos, políticas y prácticas ambientales, como también de otros factores que puedan afectar el comercio o la competitividad del mismo (artículo 6.A).

El mismo artículo 6 k) establece:

“Brindar, en forma oportuna, información sobre desastres y emergencias ambientales que puedan afectar a los demás Estados Partes, y cuando fuere posible, apoyo técnico y operativo”

Desde el plano que acá nos involucra, pareciera un precedente rebuscado el decir que el artículo 6 I) al aconsejar que los signatarios fomenten conocimientos para alcanzar los objetivos enunciados, hace referencia a aquél.

Donde sí encontramos un antecedente es en el Anexo, el que versa sobre las áreas temáticas al explayarse sobre los instrumentos de la política ambiental, puntualmente 3.c. “Educación, información y comunicación ambiental” y 3.i. “Sistemas de Información”.

En este punto y como corolario de lo brevemente expuesto y pese a su carácter incipiente, resulta evidente el grado de debilidad³²¹ del derecho en estudio en el ámbito regulatorio del MERCOSUR³²².

II.3.3. El Protocolo Adicional al Acuerdo sobre Medio Ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales

³²¹ Un análisis crítico tanto de su ámbito integrador - económico como ambiental, es el que realizan C. ARCOCHA y H. ALLENDE RUBINO, *Tratado....*, ob. cit., p. 247; en el mismo sentido calificándolo de “timorato” al acuerdo J. ESAIN, “MERCOSUR y medio ambiente”, Suplemento de Derecho Ambiental de La Ley, junio, 2004, p. 9.

³²² Este mercado común rubrica acuerdos con terceros países con referencias ambientales como por ejemplo: el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Comunidad Europea y sus miembros y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes” en 1995 y el “Entendimiento de Cooperación en Materia de Comercio e Inversiones entre Canadá y el MERCOSUR” en 1998.

Bajo el influjo europeo a escala estatal se prevé el intercambio de información ante graves e inesperadas situaciones, haciendo uso de la mayor experiencia de aquellos países, se ejercita los principios preventivo, precautorio y de solidaridad³²³, ante una eventual catástrofe ambiental.

Tal como observamos al tratar el nacimiento y evolución de nuestro derecho, el mismo nace a nivel de intercambio de información entre Estados (tanto en el marco de la ONU como en la UE); por este motivo esperamos que el MERCOSUR siga avanzando y alcance tales ejemplos en lo que respecta a la adquisición de conocimientos y datos ambientales hacia los individuos, de manera que la implicación de la sociedad sea verdaderamente real y efectiva.

El protocolo se sancionó mediante Decisión 14/04 del CMC en reunión de partes fundadoras desarrollada en Puerto Iguazú³²⁴, propone encarar cooperativa y conjuntamente las eventuales emergencias que pudieran generar daños ambientales y/o a ecosistemas³²⁵.

Ante tales situaciones, los Estados deberán implementar acciones tendientes al intercambio de información y experiencias, incorporación de estadísticas al SIAM, creación de un banco de expertos para la incorporación a dicho sistema, capacitación de recursos humanos, etc.³²⁶. A su vez, se regula el procedimiento o protocolo a seguir, estandarizando el marco para el caso de que sucedan tales emergencias³²⁷.

II.3.4. Consideraciones sobre la situación actual de estancamiento de nuestro derecho

³²³ Analizados en el Punto IV.5.

³²⁴ Desarrollada el 7 de julio de 2004; al respecto puede consultarse el Relevamiento 1/06 de la Secretaría de MERCOSUR en la página Web de dicho organismo.

³²⁵ Conf. artículo 1.

³²⁶ Conf. artículo 3.

³²⁷ Conf. artículos 4, 5 y ss.

Una simple vista al índice de este trabajo, permite percibir cuál es la realidad sudamericana en lo que hace al crecimiento sectorial a través del MERCOSUR en lo referido al medio ambiente. Su poco tratamiento en el presente trabajo es un signo que refleja la falta de preocupación que esta materia representa para el tratado, lo que se transpola a los Estados miembros.

En la parte introductoria de esta tesis, decíamos que lo ambiental era, ante todo, un problema de índole política que debía resolverse por los cauces que brindaba el Derecho. En ese sentido, Estimamos correcta la apreciación³²⁸ centrada en que el MERCOSUR carece de una voluntad política que se incardine al cuidado de los recursos naturales para lograr un eficaz y materializable desarrollo sustentable.

Por otra parte, y tal como sostenemos en esta tesis, el derecho al acceso a la información de carácter ambiental es un derecho subjetivo ambiental –de entre los muchos que posee-, en este sentido sigue su misma suerte. Así que, si no logramos el reconocimiento y efectividad real del magno Derecho ambiental, poca esperanza tendremos en que nuestro derecho logre esquivar esa consecuencia.

Desde el plano de su efectividad o concreción material, quizás un argumento que puede transformarse en favorable es su similitud y frecuente confusión con el derecho de acceso a la información pública estatal, ya que es posible su articulación por los cauces que éste prevé, aunque sean insuficientes para su adecuado desarrollo y satisfacción, restándole además, autonomía.

No caemos en la ingenuidad en querer sostener a cualquier precio el interés por la naturaleza en desmedro de otros con los que podría potencial o realmente colisionar, sino que, como el MECOSUR nace como un convenio multilateral de libre comercio (objeto principal), al no funcionar como se pretendía es lógico que arrastre a otras temáticas conexas, como la que aquí tratamos. Por tales argumentos, sumado a una

³²⁸ M. E. LACIAR, *Medio ambiente...*, ob. cit., p. 46, donde se expone que el avance en sus inicios del MERCOSUR se debía, principalmente, a la voluntad política de los primeros mandatarios.

relativa juventud del acuerdo, es que creemos que sucede la “necrosidad”³²⁹ del desarrollo ambiental en tal marco regulatorio.

Estimamos que, en relación a nuestro derecho y el ámbito de regulación regional, acontece una situación caracterizada por el crecimiento y evolución desde el Derecho interno de cada parte. A contrapelo de lo que sucede en Europa³³⁰, donde como pudimos observar en base a las fuentes normativas del ámbito europeo, el desarrollo del derecho -tanto ambiental como el motivador de éstas páginas-, es producto de su actividad legisferante.

Antes de finalizar este capítulo, por estar emparentado a esta cuestión, deseamos hacer una breve reflexión que apunta a lo que sucede en el MERCOSUR y correspondientemente a la operatividad de las declaraciones políticas, ya que poco importará si sancionan normas o instrumentos legales de cualquier tipo, por mucho compromiso que contengan, si no se instituyen los medios necesarios y eficaces para llevarlos la cotidianidad de los sujetos que componen una sociedad, en ese marco sostenemos que queda una deuda por saldar.

Una tenue luz de esperanza es el resultado de la última cumbre de presidentes³³¹, donde se intentó darle un fuerte giro al bloque regional. Partiendo de las cifras oficiales se percibió un claro estancamiento (fruto de las caídas de las exportaciones), lo que motivó una serie de medidas para revitalizar el convenio³³². Lo que, del lado de nuestro derecho y teniendo presente que el MERCOSUR es un tratado fundamentalmente de

³²⁹ Fuertes declaraciones son las efectuadas por el ex Vicepresidente y actual Ministro de Economía de Uruguay D. ASTORI, al decir que “La etapa actual del MERCOSUR es la peor de todas”, expresando además que la región precisa un sinceramiento interno, recomendando un acuerdo con la UE para tratar de resolver tal estado, fuente lanacion.com.ar, del 18 de marzo de 2015. Por su parte, el Director del Centro para el Desarrollo Internacional de la Universidad de Harvard, R. HAUSMANN, expresó que el “MERCOSUR es un ejemplo de lo que no hay que hacer”, fuente lagaceta.com.ar. Un nuevo intento para impulsar el MERCOSUR fue puesto de manifiesto en la cumbre celebrada en junio de 2015 en Bruselas entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

³³⁰ Propone L. O. ANDORNO que el Convenio de Aarhus sirva de influjo para una normativa más eficaz para el MERCOSUR, en *“La materia ambiental en las normas del MERCOSUR y la Convención de Aarhus sobre acceso a la información y a la justicia y participación pública”*, en la obra colectiva, *Cuestiones actuales de derecho ambiental*, El Derecho, Buenos Aires, 2007, p. 161.

³³¹ Realizada en la ciudad argentina de Paraná a fines de diciembre de 2014.

³³² Entre las nuevas medidas se destacan, la incorporación de Bolivia como miembro pleno y la firma de nuevos acuerdos estratégicos con el Líbano y con la Unión Económica Euroasiática (alejándose de la voluntad inicial donde primaba el acercamiento a la UE y China).

libre comercio de bienes y servicios, el medio ambiente en general y el derecho de acceso a la información ambiental están lejos de ser tomados como una prioridad.

III. AUTONOMÍA DEL DERECHO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN LOS ORDENAMIENTOS ESPAÑOL Y ARGENTINO ¿DERECHO AUTÓNOMO O INSTRUMENTAL?

Ya en las páginas precedentes dejábamos asentada nuestra posición en relación a la supuesta autonomía de nuestro derecho³³³, es momento, conforme a los argumentos que expondremos, de confirmarla. Preliminarmente, debemos preguntarnos si la regulación legal del derecho se relaciona directamente con la autonomía del mismo. Sin menospreciar cualquier otra posición, directamente diremos que estamos frente a un derecho sin autonomía propia en cuanto a su naturaleza, sin perjuicio de la regulación autónoma efectuada en las leyes respectivas. En otros términos, frente al argumento de la regulación como derecho subjetivo autónomo expuesto por las Leyes 27/2006 y 25.831, estimamos que nuestro derecho cede ante la propia finalidad del interés que se pretende tutelar, vinculándolo directa y forzosamente a ella.

Recordemos que cuando hablamos de derecho a la información ambiental, apuntamos a la aprehensión por parte de la sociedad civil en general de determinados conocimientos, datos y situaciones de naturaleza ambiental o bien con relación a la misma. Podríamos afirmar que nuestro derecho es el dintel que permite tanto la participación -como sostiene gran parte de los iusambientalistas, puesto de manifiesto en normas jurídicas³³⁴ (lo cual analizaremos *infra*³³⁵), como el ejercicio del derecho al que incondicionalmente se dirige.

³³³ En este punto, en referencia a la autonomía del derecho estudiado, recordamos la diferente perspectiva con que son abordados los Capítulos Segundo, por un lado, y Tercero y Cuarto, por otro. En el primer caso, dicha autonomía se refiere a la progresividad que ha tenido el derecho, en el otro a su finalidad y vinculación al derecho general al medio ambiente.

³³⁴ Como por ejemplo la Directiva 2003/4/CE y la Ley 27/2006, que presuponen una sociedad informada para una mejor calidad y efectiva participación.

³³⁵ Puntualmente en el Punto IV.3 del siguiente capítulo.

Dentro de las dos texturas que puede asumir el derecho a la información, se reconoce el derecho subjetivo a requerir determinados datos del ambiente en poder de autoridades públicas o de sujetos asimilables a las mismas. En consecuencia, se reconoce un derecho a participar de manera efectiva y real, al servicio simultáneamente de otro derecho que lo contiene y determina.

Se trata de un derecho que podríamos denominar como premeditado hacia la satisfacción de ese “deleite ambiental constitucionalizado”, que como ya expresamos, opera como fin de todo el ordenamiento jurídico ambiental: el disfrute o gozo de un medio ambiente adecuado/sano/equilibrado para el desarrollo de la persona.

Nuestro derecho, no es el único dentro del elenco de derechos subjetivos ambientales, podemos mencionar otros vinculados a él, como sucede con el derecho de participación³³⁶, el derecho de acceso a la justicia³³⁷ y aunque de dudosa naturaleza subjetiva, al derecho a la educación ambiental, entre otros.

Que en referencia a su configuración legal, en los órdenes jurídicos estudiados el derecho se desarrolla y proyecta necesariamente por medio de instrumentos normativos, siendo fundamental la intermediación del legislador democrático. En la República Argentina el termino *proveer*, asignado para una faceta de nuestro derecho, se refiere a la actividad difusiva impuesta a las autoridades públicas que tienen que velar por la protección del ambiente, una política más de las que se vale para conseguir el bienestar general.

De esta manera, en virtud de que el derecho a la información sobre el medio ambiente traduce un involucramiento de la sociedad civil, podríamos aseverar que puede servir también para revivificar de forma constante un más amplio derecho ambiental, redimensionando el principio participativo.

En conclusión y sólo en el contexto aquí estudiado, si entendemos la autonomía como la capacidad de valerse por sí solo, sin la necesidad de otros derechos, y apoyándonos en el contenido teleológico del derecho a la información ambiental,

³³⁶ *Ibidem*.

³³⁷ Tratado *infra* en el parágrafo IV. 4 del capítulo siguiente.

afirmamos la carencia de condición autónoma. En suma, el derecho estudiado lleva ínsita la realización del disfrute o goce ambiental como finalidad *ex post*.

Como corolario de lo expuesto y si lo que se pretende es la concreción real de un Estado social medioambientalmente adecuado³³⁸, con determinadas condiciones y al servicio del hombre -como es lo ponen de manifiesto los textos constitucionales analizados-, que a la vez debe insertarse en ese constitucionalismo social³³⁹ de lo concreto o existencial, devenido en crisis por los avatares económicos, no hay dudas de que nuestro derecho es, a pesar de sus limitaciones naturales, un medio más que idóneo para contribuir a aquel.

III.1. REFLEJOS A PARTIR DE LA DISÍMIL CONSTITUCIONALIZACIÓN EN LOS SISTEMAS JURÍDICOS COMPARADOS

III.1.1. España: la carencia del reconocimiento expreso del derecho a partir del enunciado normativo y la relación con el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos³⁴⁰

Más adelante analizaremos con mayor detenimiento cuál es el objeto del derecho que motiva estas páginas, a fin de poder diferenciarlo claramente del derecho de acceso a archivos y registros administrativos³⁴¹ (puntualmente en el Capítulo 4 punto

³³⁸ Por lo tanto se requiere de un “Estado social inteligente”, según los términos de C. S. FAYT, *Evolución de los derechos sociales...*, ob. cit., p. 3.

³³⁹ Sobre el encaje del Estado social y la crisis ambiental puede consultarse a J. J. I. MANZANO, “El bienestar posible: estado social y protección del medio ambiente”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N° 8, 2005, pp.61 y ss.; también a R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit.

³⁴⁰ Del lado español, merece la recomendación la obra de J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política en la administración pública (un estudio del art. 105 de la Constitución)*, CEDCS S.L., Estudios Políticos y Constitucionales, Barcelona, 2001, p. 215; el autor dice “mientras el constituyente destaca, por redacción literal y por ubicación sistemática, el carácter de derecho fundamental de la participación en asuntos públicos, en relación al acceso a documentos o a la audiencia en el procedimiento administrativo resalta, también literal y sistemáticamente, el carácter de mandatos al legislador de los mismos o, si se quiere, de norma objetiva ordenadora de la administración”.

³⁴¹ La posición contraria haría una especie de “derecho híbrido”, ya que de una parte sería un derecho de información pública. llevado a la práctica por sus canales jurídicos específicos y guiado por la finalidad ambiental perseguida.

3.2 “Conexiones con otros Derechos”). Es aquí la oportunidad para tratar la conexión del derecho citado en el párrafo con la Constitución.

La CE no ofrece ninguna referencia expresa en las tres partes en que se divide el precepto dedicado al ambiente, dicha omisión posibilita una errónea adscripción al derecho reconocido pro el artículo 105.b de la CE por una sencilla razón, es la Administración la encargada de que la información de naturaleza medioambiental pueda ser aprehendida (en este supuesto particular refiriéndose a la faz activa) por quien lo solicita. Nosotros entendemos que al margen de que nuestro derecho posee una configuración legal infraconstitucional, el mismo nace de la interpretación extensiva del artículo 45 CE.

Es sabido que la actuación estatal se desenvuelve a través de recursos personales y materiales con el fin de desarrollar los objetivos trazados por la Constitución³⁴². El canal conductor para llevar a cabo los fines impuestos por la Constitución es la Administración pública. La CE³⁴³ destina el Título IV denominado “Del Gobierno y la administración Pública” (artículos 103 a 107)³⁴⁴ para asentar los principios en los que la vida estatal ha de inspirarse.

Merece una breve referencia, por las consecuencias que ocasionara en el Derecho público, el cambio impuesto por la transición del modelo estatal. Del Estado liberal caracterizado por adoptar una posición prevalentemente pasiva y garante de ciertas condiciones que hagan efectivas libertades individuales, pasamos al modelo social que supone un Estado que interviene en la vida de los ciudadanos para implantar en la realidad ciertas condiciones de bienestar. La CE consagra de forma expresa en el artículo 1.1 la naturaleza social de la forma del Estado español³⁴⁵.

³⁴² Conf. a P. PÉREZ TREMPES, “*La administración pública*”, en la obra colectiva *Derecho...*, ob. cit.

³⁴³ Como señal de transparencia, si bien en otro sentido al de esta tesis, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Públicas establece en su artículo 40. Sobre “Vista pública y acceso a los documentos” como una regla a seguir por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, estableciendo que “los documentos depositados en la Secretaría serán accesibles al público, salvo si el Presidente del Tribunal decide de otro modo.”

³⁴⁴ Sobre el tema se puede consultar a L. M. REBOLLO, “*La administración en la Constitución (arts. 103 a 107)*”, *Revista de Derecho Político*, N° 37, 1992, pp. 51 y ss.

³⁴⁵ *Ibíd.*, pp. 186 y ss.; también D. GRIMM, *Constitucionalismo...*, pp. 175 y ss.

En contraste la CA³⁴⁶ no establece textualmente los principios a los que debe ajustarse el ejercicio de la actividad estatal en general³⁴⁷, sino que éstos provienen de la normativa infraconstitucional, la que como es razonable, debe inspirarse en los valores, voluntad y principios constitucionales.

En lo que respecta al caso español, la CE establece los principios sobre los que tiene que basarse toda la actividad administrativa. En el ámbito del objeto de estudio del presente trabajo, nos interesa especialmente el principio de participación del ciudadano expuesto en el artículo 105.b³⁴⁸, desarrollado por la Ley 30/1992³⁴⁹ de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

En el ámbito comunitario, el derecho de acceso a los documentos por parte de los ciudadanos europeos en poder de sus instituciones, se encuentra regulado por el Reglamento 2001/1049/CE del Parlamento Europeo y del Consejo³⁵⁰, que posteriormente fuera completado por el Reglamento 2006/1367 del Parlamento Europeo y del Consejo³⁵¹.

Vinculado al derecho de acceso a la información, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2007, en su artículo 41 (“Derecho a una buena

³⁴⁶ Ya nos hemos expresado en relación a la reforma constitucional argentina ocurrida en el año 1994, pese a ella y a la incorporación de derechos de naturaleza social, creemos que dicho pliego conserva su estructura liberal.

³⁴⁷ Argentina no posee una ley nacional que de manera específica regule el derecho de acceso a la información pública propiamente dicho.

³⁴⁸ Señala C. YAÑEZ DÍAZ, apoyado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que se trata de un “derecho *uti cives* de configuración legal”, C. YAÑEZ DÍAZ, “El derecho a la información medioambiental...”, ob. cit., p. 339. En España, la derogada Ley 38/1995, lo conectaba directamente a este precepto, conf. a D. BERBEROFF AYUDA, “Instrumentos...”, ob. cit., pp. 287 y ss., la obra también describe las facetas procedimentales del derecho con el marco regulatorio anterior.

³⁴⁹ Véase especialmente artículos 35.n y 37 de esta norma.

³⁵⁰ Esta normativa es el resultado del impulso sobre el que se asienta la “nueva gobernanza europea”, basada en el *Libro Blanco de la Gobernanza europea*, elaborado por la Comisión Europea en 2001, que estipula cinco principios estructurales de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Sobre este derecho en particular, puede consultarse la obra de E. GUICHOT, “El nuevo derecho europeo de acceso...”, ob. cit., pp. 283 y ss., quien asegura que desde la óptica comunitaria “se ha construido todo un trenzado normativo, pero también organizativo e incluso tecnológico, al servicio de la efectividad del derecho de acceso a la información”.

³⁵¹ Ambos instrumentos son estudiados con profundidad por E. GUICHOT, *Transparencia y acceso a la información...*, ob. cit., pp. 18.

Administración”), establece el reconocimiento a que sus ciudadanos tengan instituciones, órganos y organismos imparciales y equitativos de la Unión al tratar sus asuntos. Asimismo, este derecho se refiere a:

“el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente (inc. a); el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial (inc. b)”

Lo que acontece en el Derecho europeo es una prueba más de su gran compromiso con en la efectividad y vigencia de los llamados “nuevos derechos”, lo que se ve materializado primero en el reconocimiento de éstos y luego en su satisfacción.

En la Argentina, este principio cristizador del derecho de acceso a documentos administrativos se reconoce en desarrollos legislativos como veremos en el capítulo siguiente. Derecho que bien podría adscribirse al principio de publicidad de los actos de gobierno propio de los sistemas democráticos. El principio de transparencia administrativa³⁵² en general ha sido comprendido como una nueva exigencia para el moderno Estado Derecho centrado en el conocimiento de asuntos públicos y también para efectuar un control sobre la actividad de los poderes públicos.

Conviene aclarar una importante cuestión, el derecho de acceso a los archivos y documentos de la administración “corre por cuerda separada” al nuestro (por utilizar lenguaje tribunalicio), en otras palabras es una rama que a fines didácticos posee autonomía y regulación propia³⁵³. Si bien tienen una aparente similitud, en realidad el tratado en esta tesis es un derecho subjetivo ambiental, que se emplea para la satisfacción efectiva del goce ambiental. No obstante tal aclaración, estos derechos coinciden en otorgar legitimidad, el primero en mayor medida como resulta lógico, ya

³⁵² Conf. M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso a la información en materia del medio ambiente”, Revista de Administración Pública, Mayo-Agosto, Madrid, 1995, p. 31.

³⁵³ Decimos esto en relación a que pueden existir cuestiones de superposición de derechos en el plano constitucional: en España debido a la ausencia expresa del acceso a información de índole ambiental, el que podría solaparse en el artículo 105.b de la CE; en Argentina sucede lo contrario debido a que sí está reconocido el mismo y no el de acceso a documentos o archivos administrativos. Por su parte, la Constitución de Noruega es un ejemplo al tratar en forma diferenciada tales derechos.

que se encuentra ligado de forma inspiradora por el principio de transparencia precitado³⁵⁴.

III.1.2. Argentina: reconocimiento expreso de la faz activa del derecho a partir del término proveer

La Constitución argentina compele a las autoridades públicas en su artículo 41.2 la misión de proveer un serie de obligaciones para conseguir ese “ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano” (artículo 41.1), asignando entre esas obligaciones, la de difundir la información y educación ambientales. Se instituye así sólo una faceta de nuestro derecho, la que está representada por la actividad que se constituye en dar a conocer ciertas informaciones en ánimo de proteger el medio ambiente. De esta manera, el artículo 41.2, al referirse a la información ambiental, lo hace como un mandato imperativo hacia las autoridades públicas, utilizando el verbo *proveerán*. Esa provisión de información ambiental no es otra cosa que el derecho a conocer ciertos datos que por su importancia lo hagan necesario, con la peculiaridad de que debe ser facilitada a la ciudadanía sin la necesidad de que ésta la peticione.

³⁵⁴ Como lo sostienen entre muchos L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, *“La participación en la administración pública. Principios y límites”*, ponencia presentada en las Jornadas de Facultad de Derecho de Lérida y luego publicada en su trabajo Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia, Colección Divulgación Jurídica, Aranzadi, 2000, p. 209; A. PÉREZ MORENO, *“Crisis de la participación administrativa”*, Revista de Administración Pública, N°119, p. 94; S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997, p. 76; J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Análisis del art. 105.b) de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998, pp. 28 y ss. El profesor M. SÁNCHEZ DE DIEGO DE LA RIVA, destaca la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 6°, de 14 de noviembre de 2000, la que advierte el derecho de acceso a los registros y documentos reconocido en el artículo 105 b. de la CE “está enraizado en el principio de transparencia administrativa”, en su trabajo, *“Un derecho fundamental a acceder a la información pública”*, en la obra colectiva, *El derecho de acceso a la información pública*, (Coord. M. SÁNCHEZ DE DIEGO DE LA RIVA), Actas del Seminario Internacional Complutense, Cersa, Madrid, 2007, p. 10. Por su parte, la Carta Democrática Interamericana aprobada en la Asamblea General de la OEA, el 11 de septiembre de 2001, destaca en su artículo 4 la función trascendental de la transparencia.

Mientras que la otra faceta (el acceso a la información previa petición) no estaría incluido dentro del verbo mencionado, ya que entendemos que éste se origina en el artículo 41.1 CA, configurándose bajo los enunciados de la LGA y de la Ley 25.831.

La crisis ambiental por la que atraviesa el planeta hace que esa provisión sea necesaria para el involucramiento de la sociedad fundamentalmente con carácter previo; recordemos que el derecho ambiental es esencialmente un derecho anticipador³⁵⁵, por lo que la promoción de información resulta ineludible para dar certeza en un grado razonable a una determinada situación potencial o concretamente lesiva del ambiente.

Cambiando el foco de la discusión y en virtud a su naturaleza prestacional que distingue a nuestro derecho, esa provisión de información basada únicamente en la letra constitucional no resulta suficiente para ser operativo el derecho, como ocurre con los derechos de corte social³⁵⁶. En nuestro caso, dicho marco legal definitorio se encuentra en la Ley 25.831³⁵⁷. La LGA no ha sido indiferente a esta situación, estableciendo en su artículo 3 el carácter operativo de sus disposiciones.

En el sentido expresado en el párrafo anterior y atento a la naturaleza de nuestro derecho, nos encontramos con un derecho oneroso, caro, que requiere de gasto estatal y que trae aparejado (como veremos en los puntos en que analizaremos las obligaciones y la actividad estatal que impone el deber ambiental)³⁵⁸ una fina labor de los órganos estatales. Ciertamente es que en los tiempos que corren y en la llamada “Administración electrónica”³⁵⁹ la tarea puede verse simplificada.

³⁵⁵ J. L. SERRANO, *Principios...*, ob. cit. p. 27, advierte sobre la lentitud de la que puede ser presa la problemática ambiental, por las propias características del Derecho, es decir por estar conformado principalmente por normas, siendo necesario, a veces, mucha celeridad; en igual sentido, R. L. LORENZETTI, *Teoría...*, ob. cit., p. 96.

³⁵⁶ C. S. FAYT, *Evolución de los derechos sociales...*, ob. cit., p. 141, llama a estos derechos “problemáticos o deficitarios”, en virtud de las complicaciones que trae aparejada su exigibilidad.

³⁵⁷ D. SABSAY y P. TARAK, “El acceso a la información pública al ambiente y al desarrollo sustentable”, Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 1997.

³⁵⁸ Tratada respectivamente en los parágrafos III.4.1.2 y III.4.5.2.

³⁵⁹ Respecto a la accesibilidad de los archivos por medio de las nuevas tecnologías (documentación electrónica), conf. R. GÓMEZ DÍAZ y M. A. SENDÍN GARCÍA, “El acceso a los documentos electrónicos administrativos”, Revista Legajos, N° 8, A. M. Priego de Córdoba, 2005, pp. 75 y ss.

En definitiva, el hecho de que las autoridades públicas *proveerán* múltiples acciones tutelares del ambiente, no implica reconocer directamente un derecho subjetivo de acceso a la información ambiental, el mismo deberá configurarse dentro del marco de las Leyes 25.675 (LGA) y 25.831 de libre acceso a la información ambiental.

Así las cosas y bajo las previsiones legales de la Ley General del Ambiente, la política ambiental nacional deberá primeramente “organizar e integrar la información ambiental” (artículo 2 inciso i), además impone que a la autoridad de aplicación le compete el desarrollo de un “sistema nacional integrado de información que administre datos significantes y relevantes del ambiente, y evalúe la información ambiental disponible” (artículo 17), no obstante donde se encuentra materializado puntualmente la provisión de información es en el artículo 18, en el que se obliga a las autoridades, siendo responsables, de “informar sobre el estado del ambiente y los posibles efectos que sobre él puede provocar actividades antrópicas actuales y proyectadas”, el mismo precepto encarga al Poder Ejecutivo (por medio de sus organismos competentes), la confección de un informe anual completo sobre la situación ambiental del país que se presentará ante el Congreso Nacional.

Por su parte, y sin perjuicio de rehilan el derecho de acceso, la Ley 25.831 reserva en el artículo 6 la tarea promotora – informativa, encomendando a la autoridad ambiental nacional a fin de que se encargue de “la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones”.

Más allá de que aquí se analiza principalmente a las leyes nacionales indicadas (Leyes 25.675 y 25.853) el alcance del término *proveerán* impone un deber estatal y por eso abarca a las autoridades y funcionarios de los tres poderes del Estado, ósea Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial (separación horizontal del poder), como a las autoridades y funcionarios de los poderes descentralizados (división vertical del poder), es decir Nación, Provincias y Municipios.

III.2. CONSTRUCCIÓN NORMATIVA DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

III.2.1. España

III.2.1.1. El Convenio Aarhus

Para el derecho estudiado en esta tesis, el Convenio celebrado en Aarhus, Dinamarca³⁶⁰, constituye sin lugar a duda el documento internacional más relevante. A lo largo de estas páginas en las que destacamos, entre otras cosas, la importancia del Derecho internacional en el reconocimiento, garantía y desarrollo de nuevos intereses jurídicos.

PIGRAU SOLÉ y BORRÀS PENTINAT expresan que el Derecho internacional se inspira en tres principios básicos: la interrelación entre tutela ambiental, desarrollo sostenible³⁶¹ y derechos fundamentales; la transparencia que debe impregnar toda la actuación de la administración pública en la toma de decisiones ambientales; y el papel que pueden jugar los particulares en el cuidado del medio ambiente³⁶².

Este Convenio de Aarhus está compuesto por una parte preliminar (preámbulo), una parte de desarrollo que posee 22 artículos y dos anexos complementarios. Fue

³⁶⁰ Ejecutado en Aarhus (Dinamarca), el 25 de junio de 1998 el mismo se centra en al acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, conf. BOE N° 40, de 16 de febrero de 2005, pp. 5535 a 5547; un análisis desde el enfoque participativo del convenio lo realiza A. GARCÍA URETA, "Algunas cuestiones sobre el derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998", Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 7, 2005, pp. 43 y ss; conf. también a X. EZEIZABARRENA, "Participación y acceso a la justicia ambiental: el Convenio de Aarhus de 1998", RADA, N°1, 2002, pp. 245 y ss.; A. GARCÍA URETA, "Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho a la participación y acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus de 1998", RADA, N° 7, 2005; J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, "El Convenio de Aarhus", Actualidad Jurídica Aranzadi, N° 670, 2005; C. YAÑEZ DÍAZ, "El derecho a la información medioambiental: el Convenio Aarhus y el Derecho español", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 224, 2006, pp. 125 y ss.

³⁶¹ Sobre el concepto y sus derivaciones en el Orden jurídico español, puede consultarse el trabajo de D. LOPERENA ROTA, "El derecho al desarrollo sostenible", en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit., pp. 63 y ss.

³⁶² A. PIGRAU SOLÉ y S. BORRÀS PENTINAT, "Diez años del Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente", en la obra colectiva *Participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008, pp. 22 y ss.

rubricado inicialmente por 40 partes, aprobándolo la Unión Europea mediante Decisión del Consejo 2005/370/CE. Por su parte España lo ratificó el 15 de Diciembre del año 2004, entrando en vigor el 29 de marzo del 2005. Es trascendente señalar que dicho documento no es meramente declarativo, sino obligatorio para los Estados signatarios³⁶³.

Una primera reunión para el seguimiento de la marcha del Convenio de Aarhus (Declaración de Lucca celebrada en octubre de 2002) fue desarrollada para evaluar, en relación a los tres pilares de derechos que desarrolla respecto de los organismos modificados genéticamente (OMGs). Luego en una segunda reunión en Almaty (Kazajistán)³⁶⁴, se desarrollaron las bases para una enmienda al Convenio Aarhus, modificando el artículo 6.1 produciendo un nuevo artículo 6 bis, que se refiere a la participación sobre liberación voluntaria en el ambiente y puesta en el mercado de OMGs. En una tercera reunión de las partes celebrada en Riga (Letonia)³⁶⁵, en junio de 2008, se analizaron los resultados obtenidos tras diez años de la celebración de Convenio.

Uno de los mayores logros del Convenio quizás es reconocer derechos directamente para los individuos, y no irrestrictamente a nivel estatal, sino en el modo en que se reconocen en los tratados de derechos humanos³⁶⁶.

III.2.1.1.1. Antecedentes

Deseamos aclarar que de ningún modo queremos hacer una recapitulación sistemática de los precedentes que dieran lugar al Convenio de Aarhus, sino que

³⁶³ Conf. E. HERRERA FERNÁNDEZ, *"La nueva Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental. Breve aproximación a algunas dificultades de su aplicación"*, La Ley N° 6101, 2004, p. 3. Por parte la directiva es también de aplicación a las instituciones y organismos europeos mediante el Reglamento 2006/1367/CE, que remite al Reglamento 2001/1049 (Acceso a los documentos en organismos europeos) cuando trata el Título II referido a la Información ambiental; también G. GÓMEZ, *"El nuevo régimen jurídico..."*, ob. cit., pp. 248 y ss.

³⁶⁴ Conf. el documento resultante en la página Web oficial www.unece.org.

³⁶⁵ Puede consultarse la declaración resultante en la página Web www.unece.org.

³⁶⁶ A. PIGRAU SOLÉ y S. BORRÀS PENTINAT, *"Diez años del Convenio Aarhus..."*, ob. cit., pp. 22 y ss.

mencionaremos los antecedentes que a nuestro entender son los que merecen ser señalados. Indudablemente, su antecedente más remoto se encuentra en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro de 1992³⁶⁷, un icono de la implicación de la sociedad civil en temas ambientales. En el plano regional, un papel neurálgico es el que desempeña la labor de los Programas de Acción de la Unión Europea en Materia Medio Ambiente. Asimismo, por los accidentes ocurridos en plantas industriales y a modo de prevención, se sancionó la Directiva 82/501/CEE del Consejo del 24 de junio de 1982 conocida como Seveso 1³⁶⁸. A fin de evitar riesgos y entre otras cosas, sugiere la difusión de la información sobre eventuales riesgos y a la vez sobre las directivas a seguir en caso de accidentes. Por su parte, la Directiva 85/337/CEE del Consejo, del 27 de junio de 1985 que incluye la evaluación del impacto ambiental que fue modificada por la Directiva 97/11/CE del Consejo del 3 de marzo de 1997. También, la Directiva 90/313/CEE, de 7 de junio de 1990, trata de manera específica y separada la libertad de acceso a la información en materia de medio ambiente. Éste es el antecedente por excelencia ya que trata de manera directa nuestro interés y procura modificar la manera en que los organismos públicos encaren situaciones que tengan que ver con el mismo.

De otro lado, hay que tener presente la Directiva 96/82/CE del Consejo del 9 de diciembre de 1996 conocida como Seveso 2 y modificada a su vez por la Directiva 2003/105/CE del Parlamento Europeo y del Consejo del 16 de diciembre del 2003³⁶⁹. Estas, cada una por su lado y de forma paulatina, mejoran las anteriores previsiones en base a la experiencia adquirida. Por último, la Directiva 96/61/CE del Consejo del 24 de Septiembre de 1996³⁷⁰, relativa a la prevención y al control integrado de la

³⁶⁷ Para un análisis más profundo, conf. Punto II.1.3.1. de esta tesis.

³⁶⁸ Además el Preámbulo destaca la Carta Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud adoptada en la Primera Conferencia Europea sobre el Medio Ambiente y la Salud, bajo los auspicios de la Organización Mundial de la Salud (celebrada en Frankfurt, Alemania el 8 de diciembre de 1989); la Tercera Conferencia Ministerial sobre "Un Medio Ambiente para Europa" (celebrada Sofía, Bulgaria, el 25 de octubre de 1995); el Convenio sobre la Evaluación del Impacto en el Medio Ambiente en un Contexto Transfronterizo adoptado en Espoo (celebrado el 25 de febrero de 1999), así como el Convenio sobre los Efectos Transfronterizos de los Accidentes Industriales y el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, adoptados en Helsinki el 17 de marzo de 1992.

³⁶⁹ Pueden consultarse en el portal del sitio web de la comisión europea www.europa.enviroment

³⁷⁰ Modificada a su vez por la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que establece un régimen para el comercio de emisión de gases efecto invernadero, Diario Oficial N° L 275, de 25 de octubre de 2003, pp. 32 a 46.

contaminación³⁷¹, contiene también provisiones de intercambio de información con carácter precautorio.

III.2.1.1.2. Los derechos consagrados

El Convenio de Aarhus gira sobre la base de tres pilares fundamentales³⁷²: el derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia medioambiental³⁷³. Estimamos destacar, la plena concordancia que existe entre estas pretensiones y las Constituciones Española y Argentina. En efecto, se procura garantizar los tres derechos expresados a fin de *contribuir a proteger* un medio ambiente para la persona. Es decir, que los tres derechos están al servicio³⁷⁴ de lo que el enunciado normativo 1 del Convenio Aarhus manifiesta, es decir, “el derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente que permita garantizar su salud y su bienestar”.

A raíz de ello, se podría inferir el carácter accesorio del derecho a la información ambiental, dado que persigue un fin que lo traspasa y supera, que no es otro –si bien expresado con otras palabras- que el derecho que tiene toda persona por su sola calidad de tal, a un medio ambiente adecuado/sano/equilibrado y apto para su desarrollo integral.

Otra característica que merece destacarse, como ya es común en instrumentos jurídicos que tutelan el medio ambiente, es la inclusión del llamado “Desarrollo Sustentable” como salvaguardia hacia la posteridad generacional.

³⁷¹ Sobre la misma y su trasposición en el orden jurídico español a través de la Ley 16/2002 de 1 de julio, puede consultarse el trabajo colectivo intitulado *La prevención y el control integrado de la contaminación* (Coord. J. BAUCCELLS I LLADÓS y J. VERNET I LLOBET), Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2004.

³⁷² Sobre estos, conf. a J. EBBESSON, “*Information, participation and access to justice. The model of the Aarhus Convention*”, *Yearbook of human rights & Environment*, N° 3, 2003, pp. 44 y ss.

³⁷³ Según A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., p. 521, los tres derechos están dirigidos al desarrollo sostenible.

³⁷⁴ Finalidad que destacan entre otros S. STEC y S. C. LEFKOWITZ, *The Aarhus Convention: an implementation guide*, Ginebra, 2000, p. 29.

En la parte introductoria nos manifestábamos, adoptando una posición amplia y en referencia a los variados y numerosos instrumentos de los que se vale el Derecho ambiental. En ese sentido, decíamos también que entre esos instrumentos podían existir también derechos. Esta suerte de variedad y de complejidad de instrumentos, tanto exógenos como endógenos al Derecho ambiental, denota la gran complicación de llevar a la práctica el postulado expresado en el artículo 1 del Convenio de Aarhus.

Los tres pilares mencionados operan como servidores para intentar la satisfacción en la realidad del objetivo comprendido en el artículo 1 del citado Convenio, y están íntimamente conectados. El documento reconoce conjuntamente y sobre una misma base los tres pilares expresados.

Por su lado, el artículo 2 del Convenio establece definiciones a efectos de ceñir una posible interpretación sobre la aplicación del Convenio, determinando con certeza el alcance de ciertos términos comprendidos en la norma; así define “autoridad pública”, “información sobre el medio ambiente”, “público”, “público interesado”, etc.

Seguidamente, analizaremos los derechos de participación pública y de acceso a la justicia, ya que al acceso a la información, nos dedicaremos en el sub-párrafo siguiente.

Sobre participación pública, el Convenio distingue tres modalidades con diferente regulación³⁷⁵, atento al marco sobre el cual se desempeñaría tal participación. Nos referimos a planes, programas y políticas, y normas reglamentarias³⁷⁶.

El artículo 6 se refiere a un tipo de participación, explayándose sobre decisiones o actividades con un eventual impacto ambiental (artículo 6.1 y 10 y anexo 1). Sobre los planes, programas y políticas se pronuncia el artículo 7. La participación de los particulares en la creación de reglamentos o normas jurídicas está determinada por el artículo 8.

³⁷⁵ Conf. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 51.

³⁷⁶ *Ibídem*.

La faceta reaccional, tanto de los dos derechos enunciados, como también de otros intereses vinculados al medio ambiente, se instituye como derecho de acceso a la justicia (artículo 9), regulando cada situación en la que puede situarse el justiciable en los incisos del mencionado artículo.

El Convenio impone, en definitiva, los presupuestos mínimos para los Estados signatarios, en cuanto al desarrollo de los derechos antedichos, presupuestos que lógicamente pueden ser mejorados por las partes.

III.2.1.1.3. El derecho de acceso a la información ambiental

a) Regulación de la faz pasiva del derecho

El Sexto Programa de acción comunitaria en materia de medio ambiente (2002-2012) en su artículo 3³⁷⁷, propone las bases sobre las que habrá de asentarse el derecho aquí estudiado en ese ámbito, lo que prueba el compromiso asumido por la Unión Europea con el entorno natural, como muchas veces destacamos en el presente trabajo.

A su vez, el Convenio también reconoce los tres derechos ambientales también e impone obligaciones correlativas al ejercicio de los mismos. En ambos documentos se pretende sensibilizar a través de la comprensión y el conocimiento al público de temas ambientales para co-ayudar a la tarea estatal. Se refleja la complejidad de los tópicos ambientales al necesitar de la preocupación de la sociedad civil para la satisfacción del disfrute o gozo del ambiente. Ello se recalca desde el precepto 1 del Convenio (objetivo) que establece la misión de “contribuir” a la efectivización del derecho a un medio ambiente, tanto para las generaciones presentes como para las futuras, empleando a los tres derechos estipulados en el Convenio como medios para este fin.

³⁷⁷ Artículo 3: “Garantizar el acceso a la información, la participación y la justicia mediante la pronta ratificación del Convenio de Aarhus por parte de la comunidad y de sus estados miembros, apoyar el acceso de los ciudadanos a la información sobre la situación y la evolución del medio ambiente en comparación con las tendencias sociales, económicas y de salud, aumento general de la conciencia ecológica, desarrollar normas y principios generales de buena gestión ambiental en procesos de diálogos”.

Es posible resaltar algunas consideraciones de la faz pasiva expuesta en el artículo 4 convencional: se compromete a las autoridades públicas para que pongan a disposición del público, dentro de su marco jurídico interno, las informaciones sobre el medio ambiente que les soliciten, pudiendo dar copias de los documentos en que las informaciones se encuentren efectivamente consignadas, con independencia de que estos documentos incluyan o no otras informaciones³⁷⁸. El Convenio también hace una referencia al tiempo, dando un estándar temporal³⁷⁹ dentro del cual debe resolverse el requerimiento.

Los apartados 3 y 4 del Convenio establecen con carácter general dos bloques sobre los motivos por los cuales se podría denegar una presentación:

“3. a) La autoridad pública de la que se soliciten no dispone de las informaciones solicitadas;

b) la solicitud es claramente abusiva o está formulada en términos demasiado generales; o c) la solicitud se refiere a documentos que estén elaborándose o concierne a comunicaciones internas de las autoridades públicas, siempre que esta excepción esté prevista en el derecho interno o en la costumbre, habida cuenta del interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tenga para el público.”

“4. Podrá denegarse una solicitud de información sobre el medio ambiente en caso de que la divulgación de esa información pudiera tener efectos desfavorables sobre: a) El secreto de las deliberaciones de las autoridades públicas, cuando ese secreto esté previsto en el derecho interno;

b) las relaciones internacionales, la defensa nacional o la seguridad pública; c) la buena marcha de la justicia, la posibilidad de que toda persona pueda ser juzgada equitativamente o la capacidad de una autoridad pública para efectuar una

³⁷⁸ A renglón seguido se aclara que a) Sin que el público tenga que invocar un interés particular) en la forma solicitada, a menos que: I) Sea razonable para la autoridad pública comunicar las informaciones de que se trate en otra forma, en cuyo caso deberán indicarse las razones de esta opción; o II) la información ya esté disponible públicamente de otra forma.

³⁷⁹ “Las informaciones sobre el medio ambiente a que se refiere el apartado 1 supra serán puestas a disposición del público tan pronto como sea posible y a más tardar en el plazo de un mes a contar desde la fecha en que se haya presentado la solicitud, a menos que el volumen y la complejidad de los datos solicitados justifiquen una prórroga de ese plazo hasta un máximo de dos meses a partir de la solicitud. Se informará al solicitante de toda prórroga del plazo y de los motivos que la justifican.”

investigación de índole penal o disciplinaria; d) el secreto comercial o industrial cuando ese secreto esté protegido por la ley con el fin de defender un interés económico legítimo. En ese marco deberán divulgarse las informaciones sobre emisiones que sean pertinentes para la protección del medio ambiente; e) los derechos de propiedad intelectual; f) el carácter confidencial de los datos y de los expedientes personales respecto de una persona física si esa persona no ha consentido en la divulgación de esas informaciones al público, cuando el carácter confidencial de ese tipo de información esté previsto en el derecho interno; g) los intereses de un tercero que haya facilitado las informaciones solicitadas sin estar obligado a ello por la ley o sin que la ley pueda obligarle a ello y que no consienta en la divulgación de tales informaciones; o h) el medio ambiente a que se refieren las informaciones, como los lugares de reproducción de especies raras.”

Los motivos de denegación mencionados deberán interpretarse de manera restrictiva, teniendo en cuenta el interés que la divulgación de las informaciones solicitadas tendría para el público y según que esas informaciones guarden o no relación con las emisiones al medio ambiente.

Por el inciso 5³⁸⁰ del precepto citado, se prevén mecanismos para encaminar solicitudes presentadas ante una autoridad que no pueda satisfacerlas. Se establece la debida notificación de la resolución denegatoria, esgrimiendo los motivos por lo que se arribó a tal resultado y de los recursos que le quedaren al solicitante, inclusive, informando sobre el acceso a la justicia que dispone el artículo 9 del convenio (inciso 7).

Ahora bien, atento a que se está cumpliendo un servicio por el cual se pone en movimiento el mecanismo estatal se faculta a que cada Estado parte para cobrar un costo razonable por el mismo, informando de las tarifas que habrán de abonarse (apartado 9).

³⁸⁰ “Si una autoridad pública no dispone de las informaciones sobre el medio ambiente solicitadas, informará lo antes posible al solicitante sobre la autoridad a que puede dirigirse, según su conocimiento, para obtener las informaciones de que se trate o transmitirá la solicitud a esa autoridad e informará de ello al solicitante.”

b) Regulación de la faz activa del derecho

El otro perfil de la información ambiental está regulado en el artículo 5 del Convenio, reservado a la “Recogida y difusión de informaciones sobre el medio ambiente”. De las obligaciones impuestas a los signatarios destacamos aquellas que de verdad exijan actuaciones de los Estados partes. En esta línea, el apartado 1.c. del artículo 5 establece que, en los casos de amenaza inminente para la salud o el medio ambiente, se facilite a los posibles afectados la información en poder de las autoridades públicas a efectos de que tomen las medidas pertinentes. Aunque esta obligación podríamos señalarla de atenuada, consideramos que esta puesta a disposición de los particulares de informaciones ambientales (apartado 2.a)³⁸¹, es relevante.

Los Estados deberán divulgar también el marco jurídico legislativo referido al derecho, (incluidos los acuerdos y tratados medioambientales), así como las políticas, planes, estrategias y programas sobre el mismo en todos los niveles de la administración o la política. Se compele a que cada Estado publique y difunda en intervalos regulares no superiores a tres o cuatro años un informe nacional sobre el estado del medio ambiente, en el que figurará información sobre la calidad del medio ambiente y sobre las presiones a que el mismo se encuentra sometido.

III.2.1.2. La Directiva Comunitaria 2003/4/CE

Es éste un instrumento³⁸² emanado del Parlamento Europeo y del Consejo el 28 de enero de 2003, relativo específicamente al acceso de información medioambiental derogando la Directiva 90/313/CEE³⁸³. Con ella se procuró adecuar la regulación a los

³⁸¹ Muy interesantes son las medidas prácticas enunciadas por el apartado 2.b.I, II y II. Es decir b) adoptando y manteniendo medidas prácticas, por ejemplo: I) Elaborando listas, registros o ficheros accesibles al público; II) obligando a los funcionarios a prestar su apoyo al público que trate de tener acceso a informaciones en virtud del presente Convenio; III) designando puntos de contacto.

³⁸² Del lado de la participación, la adaptación al Convenio Aarhus se llevó a cabo a través de la Directiva 2003/35/CE y del Parlamento y del Consejo, del 26 de mayo de 2003.

³⁸³ Un estudio de los antecedentes europeos y de la propia norma lo realiza G. GOMEZ, “El nuevo régimen jurídico...”, ob. cit., pp. 248 y ss.

nuevos requerimientos sociales para fortalecer el derecho aquí estudiado en el ámbito europeo.

III.2.1.2.1. Objeto y finalidad

En los considerandos de la norma, se destaca la necesidad de un mayor acceso y difusión de la información medioambiental a fin de crear una mayor concienciación y mejorar así el medio ambiente (considerando 1). Destaca el documento el papel de la Directiva 90/313/CEE, por ser la iniciadora de un cambio en el modo en que las autoridades públicas abordan la implantación del derecho de acceso, procurando una apertura y transparencia (considerando 2). Marca un estado de situación a partir de la directiva derogada (considerando 3 y 4). Como objeto de adecuarse al Convenio Aarhus se desarrolla la presente directiva (considerando 5).

Se procura enderezar, en base a la experiencia adquirida, las contingencias producto de la directiva derogada, destacándose los considerandos 9 (mayor amplitud de la información y adecuación de la misma), 10 (determinación del alcance de esa información dándole mayor amplitud) y 11 (ampliando la definición de autoridades públicas).

Se dispone que las autoridades públicas deben proveer tal información en un formato acorde a la petición del requirente (considerando 14). Se establece que la divulgación de la información debe ser la norma general y la denegación deberá interpretarse restrictivamente (considerando 16) y se estatuye un cobro razonable sobre la tasa que se exija al requirente (considerando 18). Además se introduce la obligación de disponer recursos contra actos u omisiones en relación a la requisición (considerando 19). Se sugiere que la información tenga determinadas características, comprensible, precisa y susceptible de comparación (considerando 20). Asimismo se estatuye una evaluación cada cuatro años a fin de establecer las consecuencias de la experiencia adquirida (considerando 22). Por último, se resguarda la potestad de los Estados miembros de superar las medidas o disposiciones que prevean un acceso más amplio que el de la presente directiva (considerando 24). En definitiva, se reconocen en el Derecho comunitario, mediante esta directiva, las disposiciones del Convenio Aarhus.

III.2.1.2.2. El derecho de acceso a la información ambiental

En pocas palabras lo que hace la Directiva es mejorar el derecho estudiado dando un salto cualitativo³⁸⁴. Es importante señalar que, en base a la experiencia adquirida, la nueva Directiva subsana determinadas cuestiones previstas en la Directiva 90/313/CE que podían poner al justiciable en una situación de indefensión. De esta manera se desarrolla más acabadamente la faz pasiva de nuestro interés.

La Directiva amplía el marco anterior respecto a lo que se entenderá por información ambiental y autoridades públicas (artículo 2).

Se aclara el objeto del derecho en el artículo 3 que supone la puesta a disposición previa solicitud de la información que obrare en su poder o en el de las personas indicadas en la directiva (artículo 2.2).

Se establecen tres tipos de plazos: tan pronto como sea posible, un mes desde la fecha de recepción y dos meses debido al volumen y la complejidad de lo solicitado (artículo 3.2 letra a y b). Se prevén mecanismos a efectos de salvar errores formales que pudieran suscitarse, como por ejemplo, lo estipulado en el artículo 3.3 en relación a cuándo una solicitud sea demasiado general, se pedirá al solicitante que la concrete; y se obliga a los Estados a facilitar el acceso, en listas de autoridades públicas que promuevan el efectivo ejercicio del derecho (artículo 3.5 letras a, b y c).

Se impone también que las decisiones administrativas deban ser notificadas la misma en el plazo que establece la norma. En cuanto a las excepciones al derecho, están previstas en el artículo 4, y deberán interpretarse de manera restrictiva. El artículo 5 prevé un costo económico en virtud de lo solicitado por el peticionante. Por último se prevé en el artículo 6 una vía de consideración por un órgano extraño al que tomó la

³⁸⁴ Para C. TIRADO ROBLES, en el ámbito europeo, esta Directiva es la única que reconoce derechos subjetivos medioambientales concretos, en *"Derecho a un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo en el Unión Europea"*, en la obra colectiva *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit., pp. 346 y ss.

decisión, ya sea por vía administrativa o judicial (artículos 6.1 y 6.2). Hay que destacar que, sin perjuicio de la faz pasiva del derecho –cuyo objeto principal es el propio acceso–, la Directiva se ocupa, en el artículo 7 del reconocimiento en su faz activa. Así, se obliga a los Estados miembros a adoptar medidas que garanticen la difusión activa y sistemática al público y por medios idóneos de la información medioambiental (artículo 7.1), estableciendo un mínimo al cual se refiere esta tarea de difusión, especificado por los apartados a, b, c, d, e, f y g del artículo 7.2, cierta información sobre el estado del medio ambiente por un periodo que no supere los cuatro años (artículo 7.3) y en caso de amenaza inminente para la salud humana o por causas naturales, se difunda de forma inmediata y sin demora toda aquella información conducente que obre en poder de las autoridades públicas a fin de que las apersonas que pudieren verse afectadas actuaren en consecuencia

De los enunciados analizados se colige que la Directiva en cuestión no sólo se ocupa de otorgar un derecho subjetivo, sino que además, y atento a la abundancia y dispersión de datos ambientales, compromete a los signatarios a divulgar datos ambientales.

III.2.1.3. La Ley N° 27/2006

III.2.1.3.1. Su conexión con el artículo 45 CE

Parte de la doctrina³⁸⁵ considera que entre los deberes estatuidos por el artículo 45.1 CE se encuentra tanto el requerir información como participar en temas ambientales. Nosotros sostenemos que nuestro derecho³⁸⁶ se encuentra desarrollado por

³⁸⁵ Así lo sostienen, partiendo de la dimensión colectiva del precepto 45 CE, argumentando que el derecho de acceso a la información tiene carácter procedimental o reaccional, F. DELGADO PIQUERAS, *“Régimen jurídico del derecho constitucional del medio ambiente”*, Revista Española de Derecho Constitucional”, N° 38, 1993, p. 57, J. JORDANO FRAGA, *La protección del derecho a un ambiente adecuado*, Bosh, Barcelona, 1995, pp. 410 y ss., F. LOPEZ RAMÓN, *“El medio ambiente en la constitución española”*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 222, 2005, p. 186.

³⁸⁶ La ley que analizamos deroga a la N° 38/1995; un análisis de ésta lo hace D. BERBEROFF AYUDA, *“Instrumentos que garantizan la participación ciudadana en materia de medio ambiente”*, en la obra colectiva *Instrumentos judiciales de fomento para la protección del medioambiente* (Dir. M. L. MARTÍN MORALES), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005, pp. 286 y ss. Del plano comunitario y conectada al Convenio Aarhus, E. GUICHOT, *“El nuevo derecho europeo*

la Ley 27/2006³⁸⁷ en los términos del artículo 45.1 CE, siendo una de las aristas del término constitucional *disfrutar*. En consonancia con ello, y para la satisfacción de ese disfrute ambiental se instituyan canales jurídicos como es el derecho en cuestión. Esta ley se ocupa de transponer al ordenamiento interno la citada Directiva 2003/4/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo y también la Directiva 2003/35/CE por la que se regula el derecho de participación de la sociedad civil en determinadas cuestiones relacionadas con el medioambiente.

De este modo, se ve reflejado un verdadero derecho subjetivo cuya regulación se encuentra en un cuerpo normativo específico que es el plexo que acá se analiza. Sin ánimo de caer en repeticiones, decimos también que nuestro derecho no posee un fin en sí mismo, sino que está determinado por un objeto que prevalece, pudiéndole servir este de medio³⁸⁸ para llegar al fin impuesto por el legislador constitucional. El derecho de participación corre la misma suerte que el estudiado en estas páginas, en cuanto a que está al servicio de un objeto que lo sobrepasa.

Atento a la carencia expresa de nuestro derecho en la CE, la construcción del derecho se efectúa por vía legal; en este caso particular se ratifica un documento internacional (el Convenio Aarhus) acomodándolo al derecho interno, con la intermediación de la Directiva europea específica.

III.2.1.3.2. Estructura, objeto y derechos reconocidos

de acceso a la información pública", Revista de Administración Pública, N° 160, 2003, pp. 283 y ss.; una de las primeras fuentes de Derecho comparado –con igual objeto al presente trabajo– la constituye el trabajo de P. GONZÁLEZ VÁZQUEZ, "El derecho a la información ambiental como presupuesto para la protección del medioambiente: los casos español y argentino", Revista Noticias Jurídicas, septiembre, 2007.

³⁸⁷ Publicado en BOE N° 171 de 19 de Julio de 2006.

³⁸⁸ Lo que nace de la propia exposición de motivos de la propia ley al decir "se reconocen derecho que contribuyen a hacer efectivos los derechos, pero también los deberes proclamados en el artículo 45 de la Constitución, constituyen una herramienta decisiva para reforzar la participación de la sociedad civil en el proceso político de toma de decisiones, ya que la implantación de un modelo de desarrollo sostenible depende, en buena medida, de la efectiva participación de la sociedad civil en el procesos político decisorio".

Con la necesidad de concordar la legislación interna que satisfaga los lineamientos al marco regulatorio de la Unión Europea, se sancionó la Ley el 27/2006, del 18 de julio³⁸⁹, que vino a sustituir a la Ley 38/1995. De esta manera y fiel a la ya costumbre del Derecho comunitario, se regula de manera copiosa un Derecho ambiental estipulando directrices que habían de concretarse en cada ordenamiento jurídico estatal³⁹⁰.

Anticipadamente a toda consideración diremos, en cuanto a su título competencial, la Ley 38/1995 tenía carácter mayoritariamente básico³⁹¹, al amparo del artículo 149.1.23. Vinculado al tema competencial, vale la repetición de un argumento ya expresado de manera precedente al tratar el *derecho general al medio ambiente en los Estatutos Autonómicos*³⁹²; la Ley 27/2006 opera como base común, a fin de homogeneizar los tres pilares de derechos en todo el territorio español³⁹³.

La Ley 27/2006 se divide en de veintitrés artículos, estructurados en cuatro Títulos, doce disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una derogatoria, ocho disposiciones finales y un anexo. Nos interesa particularmente el Título Primero

³⁸⁹ Sobre elaboración y tramitación parlamentaria de la Ley 27/2006, conf. J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., 79 y ss.

³⁹⁰ Para B. LOZANO CUTANDA, la esta ley proyecta en el ordenamiento jurídico español los principios de la llamada "democracia ambiental", *"Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente"*, en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, (Dir. B. LOZANO CUTANDA y F. GUTIERREZ - ALVIZ CONRADI), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007, p. 171.

³⁹¹ Así lo entienden RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA, *ibidem*, p.96. En su exposición de motivos, la ley establece que "los títulos competenciales se recogen en la disposición final tercera. Así, esta Ley se dicta, en su mayor parte, al ampro del artículo 149.1.23 de la CE, si bien es preciso invocar el artículo 149.1.14 de la CE en relación con las tasas y precios que corresponda satisfacer a los solicitantes de información ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado, el artículo 149.1.18, en lo relativo a recursos en vía administrativa que puedan presentarse por vulneración de los derecho de información y participación reconocidos en la Ley y el artículo 149.1.6, por lo que respecta a la acción popular en materia de medio ambiente"; sigue "Atendiendo a la distribución de competencias en materia de medio ambiente, y al amparo de la competencia que el artículo 149.1.23 de la CE atribuye al Estado, la Ley se limita a establecer aquellas garantías y principios que deben ser observados por todas las autoridades públicas ante as que pretendan ejercerse los derechos de acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, sin entrar a regular el procedimiento para su ejercicio".

³⁹² Conf. Punto I.1.3.1.2.

³⁹³ A. EMBID IRUJO, *"El derecho al medio ambiente..."*, ob. cit., en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit., pp. 60 y ss.

(artículos del 1 al 4) y el Título Segundo, que establecen las condiciones de ejercicio del derecho a acceso a la información (artículos del 5 al 15).

El Título Tercero regula el derecho de participación pública en asuntos medioambientales (artículos 16 a 19) y el Título Cuarto se pronuncia sobre el acceso a la justicia y tutela administrativa en asuntos ambientales (artículos 20 a 23).

El artículo 1 de la ley fija el objeto de la misma indicando que se ocupará de tres derechos: el derecho de acceso a la información ambiental, el de participación en procedimientos para la toma de decisiones sobre asuntos ambientales, ya sea en forma directa o indirecta, y el de instar a la revisión administrativa o judicial de los actos y omisiones imputables a cualquiera de las autoridades públicas que supongan vulneraciones de la normativa medioambiental (artículo 1.1.) Por medio de un solo texto legislativo se regulan tres derechos ambientales diferentes. Se trata además de una ley que remite en numerosos casos a otras normativas³⁹⁴ para regular ámbitos sobre los que se pronuncia de manera colateral.

III.2.1.3.3. El derecho de acceso a la información ambiental

a) El contenido del derecho: qué se entiende por “información ambiental” y la relación con el macro-concepto “medio ambiente”

En consonancia con la Directiva 2003/4/CE, un clarificador artículo 2 establece una serie de definiciones para una cabal aplicación de la ley y evitar así interpretaciones ajenas a su espíritu. Dichas definiciones³⁹⁵ se refieren a qué se entiende por: público,

³⁹⁴ Así, dicha la ley reenvía: en el artículo 13 a la Ley 15/1999 de 13 de diciembre de Protección de datos de Carácter Confidencial; en el artículo 19 al Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo que regula el Estatuto de los Trabajadores; en el artículo 20 a las Leyes 30/1992 de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común y 29/1998 de 13 de julio de reguladora de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa; en su Disposición Adicional a la Ley 8/1989 de 13 de abril de Tasas y Servicios Públicos; en su Disposición Derogatoria a su predecesora Ley 38/1995 de 12 de diciembre; y en su Disposición Final remite al Real Decreto Legislativo 1302/1986 de 28 de junio de Evaluación de Impacto Ambiental.

³⁹⁵ En su propia Exposición de Motivos se destaca la distinción legal entre los conceptos de público en general, referido al conjunto de los ciudadanos y de sus asociaciones y agrupaciones,

personas interesadas, información ambiental, autoridades públicas, información que obrare en poder de dichas autoridades públicas, información que fuere poseída en nombre de las mismas y solicitante.

Vamos a detenernos en la definición de información ambiental dada por la ley, que siguiendo a la Directiva que en este párrafo analizamos, la misma detalla en su artículo 2.3:

“Información ambiental: toda información en forma escrita, visual, sonora, electrónica o en cualquier otra forma que verse sobre las siguientes cuestiones:

“a) El estado de los elementos del medio ambiente, como el aire y la atmósfera, el agua, el suelo, la tierra, los paisajes y espacios naturales, incluidos los humedales y las zonas marinas y costeras, la diversidad biológica y sus componentes, incluidos los organismos modificados genéticamente; y la interacción entre estos elementos.

b) Los factores, tales como sustancias, energía, ruido, radiaciones o residuos, incluidos los residuos radiactivos, emisiones, vertidos y otras liberaciones en el medio ambiente, que afecten o puedan afectar a los elementos del medio ambiente citados en la letra a).

c) Las medidas, incluidas las medidas administrativas, como políticas, normas, planes, programas, acuerdos en materia de medio ambiente y actividades que afecten o puedan afectar a los elementos y factores citados en las letras a) y b), así como las actividades o las medidas destinadas a proteger estos elementos.

d) Los informes sobre la ejecución de la legislación medioambiental.

e) Los análisis de la relación coste-beneficio y otros análisis y supuestos de carácter económico utilizados en la toma de decisiones relativas a las medidas y actividades citadas en la letra c), y

f) El estado de la salud y seguridad de las personas, incluida, en su caso, la contaminación de la cadena alimentaria, condiciones de vida humana, bienes del patrimonio histórico, cultural y artístico y construcciones, cuando se vean o puedan

y el de persona interesada, que refuerza el mismo concepto ya recogido en la legislación administrativa con la atribución de esta condición, en todo caso, a aquellas personas jurídicas sin ánimo de lucro que se dedican a la protección y defensa del medio ambiente y que acrediten el cumplimiento de unos requisitos mínimos, dirigidos a perfilar una actuación rigurosa en este ámbito.

verse afectados por el estado de los elementos del medio ambiente citados en la letra a) o, a través de esos elementos, por cualquiera de los extremos citados en las letras b) y c).”

Expuesta la definición legal nos hallamos ante la encrucijada³⁹⁶ de definir el contenido del macro-concepto “medio ambiente”. Cuando hablamos sobre qué elementos y qué cuestiones relacionadas con éste debe referirse la información ambiental, estamos hablando también del alcance del concepto jurídico “medio ambiente”. Haremos un breve paréntesis para dejar planteado el inconveniente que presenta la noción “medio ambiente”³⁹⁷. No es sencilla la tarea de definir o determinar este concepto³⁹⁸, existen numerosas y variadas definiciones o conceptos de esta rama jurídica, las que utilizan y se valen de diversos factores y elementos. Es de resaltar, como ya expresamos, que para entender al Derecho ambiental cobran protagonismo ciencias y materias ajenas al derecho y de las que la norma ambiental se nutre, auxilia y complementa.

Si partimos de la definición ofrecida por la Real Academia Española, el medio ambiente es “el conjunto de circunstancias culturales, económicas y sociales en que vive una persona”³⁹⁹. Se trata de un concepto amplísimo, comprensivo de todo y consecuentemente con validez relativa para el Derecho. Además, tendría por lógica consecuencia el debilitar el interés jurídico al que hace referencia, con grandes complicaciones para delimitar su ámbito de acción, su objeto y el alcance sobre el cual se desarrollaren sus relaciones jurídicas. Por el contrario se debe optar por una

³⁹⁶ Situación que destaca J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 123.

³⁹⁷ Recordamos cuál es nuestra posición acerca de la finalidad a la que hacen alusión la letra de las CE y CA, la misma apunta hacia una posición marcadamente antropocéntrica, en contraposición de una postura ecocentrista, sencillamente por el objeto y finalidad del Derecho, entendido como sistema de dirección de conductas libres y fundamentalmente en el énfasis puesto en la dignidad de la persona como fundamento de todo ordenamiento jurídico. Vale decir que ese disfrute o goce tienen como protagonista y prioridad a la persona humana.

³⁹⁸ Una clara determinación de contenido facilitaría la solución de cuestiones complejas como ser el reparto de los títulos competenciales en Estados descentralizados, los órganos administrativos con facultades de control y sanción, determinación de normas referidas al entorno, casos litigiosos ambientales, etc. En resumen, se lograría una mejor y efectiva vigencia y tutela de nuestro bien jurídico, de esta forma, éste no se debilitaría solapándose con otros por ejemplo.

³⁹⁹ Diccionario de la Real Academia Española, XXII Edición, año 2001, p. 1002.

reducción de su ámbito que permita determinar con claridad cuales bienes jurídicos cobran relevancia a los efectos del interés ambiental y por tanto incluidos en aquel⁴⁰⁰.

Señala MARTÍN MATEO que el Derecho ambiental es una disciplina de síntesis, integradora por una serie de aportes de otros corpus jurídicos⁴⁰¹. Tal calidad se apoya en su *vis* expansiva y en la interdisciplinariedad de su objeto⁴⁰². En igual sentido se pronuncia el mexicano BRAÑEZ que además, define al mismo como:

“el conjunto de reglas que se ocupan de la protección jurídica de aquellas condiciones que hacen posible la vida en todas sus formas. Sin embargo estas condiciones no deben considerarse de manera estática sino dinámica, tal como se presentan en la realidad”⁴⁰³

Tras posiciones doctrinales los autores se postulan teniendo como punto de disidencia la inclusión o exclusión del elemento cultural en el contenido del medio ambiente. Otros van más allá e incluyen conceptos como el bienestar, la calidad de vida, el desarrollo de la personalidad, etc. Resulta lógico que la totalidad de la doctrina sostenga como elementos fundamentales del ambiente a los factores naturales y sus derivaciones.

Que medio y ambiente son términos redundantes es un inconveniente que ya ha sido señalado. Tomados de manera separada tendrían el mismo significado que empleados de forma conjunta. Creemos, junto con una parte de los autores y la

⁴⁰⁰ R. CANOSA USERA, “Aspectos Constitucionales...”, ob. cit., p. 84. Es de resaltar que la mayoría de las opiniones doctrinarias vislumbraron este inconveniente vinculado al concepto de medio ambiente, como por ejemplo, A. M. BRICEÑO CHÁVES, “Hacia la efectividad...”, ob. cit., pp. 97 y ss.; J. A. ESAIN, “El concepto de medio ambiente”, en la obra colectiva, *Ambiente Sustentable II* (Coord. A. HERRERA), Tomo I, Orientación Gráfica Editora, Buenos Aires, 2010, pp. 65 y ss.; M. S. JULIÁ, *El abordaje jurídico de problemas ambientales*, La Ley, Buenos Aires, 2009, p. 41, quien advierte que “el concepto de medio ambiente que se ha utilizado define un contexto de análisis que tendrá trascendencia jurídica”.

⁴⁰¹ R. MARTÍN MATEO, *Manual...*, ob. cit., p. 74.

⁴⁰² Como lo señalan, entre muchos, F. P. SULLIVAN (Ed.), “*Environmental Law Handbook, Government Institutes*”, Maryland, 1999, p. 1; I. NARVÁEZ y M. J. NARVÁEZ, *Derecho ambiental en clave neoconstitucional...*, ob. cit., p. 475; L. CASADO CASADO, “*Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios...*”, ob. cit., pp. 329 y ss.

⁴⁰³ R. BRAÑEZ, *Manual de Derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 16.

jurisprudencia, sin descartar a los demás términos, que el término adecuado es el de *entorno vital*⁴⁰⁴.

Para una mayor especificación, MARTÍN MATEO restringe su criterio al afirmar que sólo se encuentran incluidos en aquel tres elementos: agua, aire y suelo⁴⁰⁵. Desde otra óptica, el Tribunal Constitucional español, en su por tantas razones célebre Sentencia Tribunal Constitucional 102/1995, expresó que entendía como medio ambiente:

“el conjunto de circunstancias físicas, culturales, económicas y sociales que rodean a las personas ofreciéndoles un conjunto de posibilidades de vida”

Es notable la similitud de la misma con la aportada por el diccionario de la Real Academia, ambas criticadas por su vaguedad y amplitud, características elementales en lo vinculado a las cuestiones ambientales.

Nos parece interesante la postura tomada por ORTEGA ÁLVAREZ que propone una definición funcional que se caracterice por la finalidad de sus normas cristalizadas en:

“garantizar la supervivencia del planeta a través de la preservación, conservación y mejora de los elementos físicos y químicos que la hacen posible”⁴⁰⁶

Finalidad última que debe ir acompañada por otras mediatas entre las que se encontrarían: la tutela de los recursos naturales –aire, agua, suelo y especies animales- y el control a través de la regulación de las actividades con riesgo contaminante para el planeta⁴⁰⁷.

⁴⁰⁴ Enseña en sus clases P. LUCAS VERDÚ, que ése es el término correcto, también utilizado por el Tribunal Constitucional en Sentencia N° 102/1995 F. J. 4, al definir al medio ambiente como “el entorno vital del hombre en un régimen de armonía que aúna lo útil con lo grato”. Por otra parte, proponen el término derecho al ambiente, MARTÍN MATEO, SERRANO MORENO, BRAÑEZ, entre otros.

⁴⁰⁵ R. MARTÍN MATEO, *Manual...*, ob. cit., p. 28.

⁴⁰⁶ L. ORTEGA ÁLVAREZ (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Lex Nova, 2005, Valladolid, p. 44.

⁴⁰⁷ *Ibíd.*

Según el criterio de DELGADO PIQUERAS la exégesis constitucional se refiere a preservar, proteger del deterioro y mejorarlo en el caso en que se concrete una situación real o potencial de degradación del medio ambiente, excluyéndose del mismo el pretender un disfrute de un entorno de manera ideal⁴⁰⁸, lo que lógicamente además se hace imposible como con cualquier otro interés jurídico.

La delimitación del objeto del Derecho ambiental es de radical importancia en Estados de organización político-territorial descentralizada, a fines de deslindar las respectivas titulaciones competenciales entre el Estado central y a los entes descentralizados.

En el Derecho argentino⁴⁰⁹, la letra de la ya mencionada Ley General del Ambiente N° 25.675, si bien no aborda el concepto de medio ambiente en general, dispone una definición del daño ambiental en su artículo 27⁴¹⁰, aclarando muchas dudas respecto de la determinación del objeto por lo menos del daño ambiental. Contenía el elemento cultural en la línea de lo prescripto por el artículo 41 de la CA.

En definitiva la Ley 27/2006 ha optado una generosa definición de información ambiental, en cuanto a la determinación de su objeto, la que se puede dividir en dos facetas: material y funcional⁴¹¹. Por la primera determina qué elementos y factores se incluyen (apartados a y b del artículo 2.3), y por la segunda se asocia a tales elementos, de esta forma se refiere entre otras a medidas, planes, programas, políticas tanto administrativas como políticas (apartado c), distintos análisis (apartado d) y estados de situación (apartado e). En este sentido podríamos afirmar que el legislador (siguiendo el Convenio Aarhus) ha dejado poco fuera de este contenido ambiental, extendiéndolo.

⁴⁰⁸ F. DELGADO PIQUERAS, *"Régimen jurídico..."*, ob. cit., p. 65.

⁴⁰⁹ En el mismo, por ejemplo la Ley 11.723 de Protección del Medio Ambiente de la provincia de Buenos Aires establece que "ambiente" (ambiente, entorno, medio ambiente) "es un sistema constituido por factores naturales, culturales, y sociales, interrelacionados entre sí, que condicionan la vida del hombre a la vez que constantemente son modificados y condicionados por éste".

⁴¹⁰ "Artículo 27 LGA: El presente capítulo establece las normas que regirán los hechos o actos jurídicos, lícitos o ilícitos que, por acción u omisión, causen daño ambiental de incidencia colectiva. Se define el daño ambiental como toda alteración relevante que modifique negativamente el ambiente, sus recursos, el equilibrio de los ecosistemas, o los bienes o valores colectivos."

⁴¹¹ J. AGUDO GONZÁLEZ, *"El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española"*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 181, 2000, p. 122.

En este sentido apartado f del artículo citado hace una inteligente conexión con el elemento cultural, subordinado a los elementos y factores nítidamente ambientales.

b) Sujetos sobre los que recae la obligación que supone el derecho

El ya mencionado artículo 2 prescribe en su inc. 4 una novedosa definición de “autoridades públicas”, estableciendo:

“1. Tendrán la condición de autoridad pública a los efectos de esta Ley:

a) El Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas. b) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración local y las Entidades de Derecho Público que sean dependientes o estén vinculadas al Estado, a las Comunidades Autónomas o a las Entidades locales.

c) Los órganos públicos consultivos d) Las Corporaciones de derecho público y demás personas físicas o jurídicas cuando ejerzan, con arreglo a la legislación vigente, funciones públicas, incluidos Notarios y Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles.

2. Tendrán la condición de autoridad pública, a los solos efectos de lo previsto en los Títulos I y II de esta Ley, las personas físicas o jurídicas cuando asuman responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos relacionados con el medio ambiente bajo la autoridad de cualquiera de las entidades, órganos o instituciones previstos en el apartado anterior.

3. Quedan excluidos del concepto de autoridad pública las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.”

Alejándose de la normativa internacional y comunitaria y desde la perspectiva de nuestro derecho puede dividirse en dos partes el precepto: las autoridades públicas propiamente dichas a todo efecto legal (apartado 1) y por otra parte autoridades públicas al solo efecto de la satisfacción del derecho de acceso a la información (apartado 2). Este último concepto comprende aquellas personas que por determinadas condiciones pueden ser comprendidas como autoridad⁴¹². Tal conclusión surge a las claras de la terminología legal del apartado, que amplía el espectro subjetivo por una eventual delegación de funciones o servicios públicos, con la salvedad de que estén relacionados con el medio ambiente. De esta forma se procura evitar fugas interpretativas, mediante la agregación de eventuales sujetos privados o la exclusión indebida de otros.

Como contrapartida al alcance del concepto de autoridad pública el apartado 3⁴¹³ del artículo 2.4 delimita cuáles son las excepciones.

El concepto legal de autoridad pública aquí analizado, debe conectarse con el Título Segundo-Capítulo 1º dedicado a las “Obligaciones de las autoridades públicas en materia de información ambiental”, que a las Administraciones públicas la obligación de:

“Elaborar listas de autoridades públicas en atención a la información ambiental que obre en su poder, las cuales se harán públicamente accesibles. A tal efecto, existirá al menos una lista unificada de autoridades públicas por cada Comunidad Autónoma (artículo 5.1.c)”

Asimismo el artículo 5.3 obliga a dichas autoridades públicas a adoptar cuantas medidas sean necesarias para hacer efectivo el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental⁴¹⁴, entre las que se destaca, entre otras, la “Designación de

⁴¹² J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit. p. 137.

⁴¹³ “Quedan excluidos del concepto de autoridad pública las entidades, órganos o instituciones cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales. En todo caso, cuando actúen en el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, quedan excluidos del ámbito de aplicación de esta Ley las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional, los juzgados y tribunales que integran el Poder Judicial, el Tribunal de Cuentas u órganos de fiscalización externa de las Comunidades Autónomas.”

⁴¹⁴ L. CASADO CASADO, “El acceso a la información ambiental...”, ob. cit., pp. 276 y ss., se sorprende, que tras los años de vigencia de la Ley 27/2006, existen todavía Administraciones

unidades responsables de información ambiental” (artículo 5.3.a). Se debe aclarar, que nuestro derecho se hace extensivo a la información que obrare en nombre de dichas autoridades públicas por un organismo extraño a ellas.

c) La regulación concreta del derecho de acceso a la información ambiental

En las páginas que anteceden, decíamos que el Título Segundo de la ley estudiada, estaba reservado específicamente a nuestro derecho. Siguiendo el criterio de la Directiva 2003/4/CE, la ley regula el derecho en sus dos caras: la pasiva y la activa⁴¹⁵. Aclaración que hacíamos porque dicha ley se pronuncia además sobre el derecho de participación y de acceso a la justicia en materia ambiental.

En breves palabras, la norma apunta dos áreas o niveles; por el primero se obliga al Estado a proveer información ambiental adecuada, mientras que por el segundo la misión estatal está dirigida a facilitar el acceso a la misma, por canales adecuados. Adelantamos, que el artículo 3 viene a consagrar nace la naturaleza instrumental de los llamados “tres pilares” que prevé la ley, denominador común que tienen los tres derechos que la misma reconoce.

Del mismo tenor literal y en la conexión con el artículo 45.1 se puede concluir que estamos ante un verdadero derecho subjetivo contribuye a la efectividad⁴¹⁶ del derecho que lo contiene e integra: el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

Públicas que la desconozcan, pese a que deberían aplicarla, en su lugar aplican la Ley 30/1992 para resolver requerimientos de información ambiental.

⁴¹⁵ Derecho que posee una naturaleza bifronte, acceso a la información y deber del estado de suministrarlo, conf. A. BETANCOR RODRÍGUEZ, *Instituciones de derecho ambiental*, La ley, Madrid, 2001, p. 1182; también J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 205.

⁴¹⁶ La Corte Suprema de justicia de la Nación Argentina el 20 de junio de 2006, en la cusa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros c/Estado Nacional y otros sobre daños y perjuicios (derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza – Riachuelo”, sostuvo que “El reconocimiento de status constitucional del derecho al goce del ambiente sano, así como la expresa y típica previsión atinente a la obligación de recomponer el daño ambiental, no configuran una mera expresión de buenos y deseables propósitos para las generaciones por venir, supeditados en su eficacia a una potestad discrecional de los poderes públicos, federales o provinciales, sino la precisa y positiva decisión del constituyente de 1994 de enumerar y jerarquizar con rango supremo a un derecho preexistente”, conf. La Ley, 2006-D, 88, F. 110.530.

Concurrentemente, el citado artículo 3 de la Ley 27/2006, conecta directamente el derecho con las autoridades públicas, quienes deben cargar con las obligaciones de satisfacción determinadas por el objeto del derecho. Se prevé para el ejercicio del derecho, que sean de aplicación las previsiones del artículo 7 del Código Civil español⁴¹⁷.

Señala RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ APODACA que el cuerpo legislativo estudiado conforma “una integración de un conjunto de derechos o se articula en un haz de facultades que detallan o pormenorizan el alcance del originario, con la finalidad de asegurar la finalidad de este”⁴¹⁸. Nosotros no vamos tan lejos y creemos que la que ley establece son distintas modalidades continentes de un mismo derecho subjetivo. Este catálogo de derechos nace de la letra del artículo 3.1:

“1) En relación con el acceso a la información:

a) A acceder a la información ambiental que obre en poder de las autoridades públicas o en el de otros sujetos en su nombre, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado, cualquiera que sea su nacionalidad, domicilio o sede.

b) A ser informados de los derechos que le otorga la presente ley y a ser asesorados para su correcto ejercicio.

c) A ser asistidos en su búsqueda de información.

d) A recibir la información que soliciten en los plazos máximos establecidos en el artículo 10.

⁴¹⁷ “Artículo 7. 1 Los derechos deberán ejercitarse conforme a las exigencias de la buena fe. 2. La ley no ampara el abuso del derecho o el ejercicio antisocial del mismo. Todo acto u omisión que por la intención de su autor, por su objeto o por las circunstancias en que se realice sobrepase manifiestamente los límites normales del ejercicio de un derecho, con daño para tercero, dará lugar a la correspondiente indemnización y a la adopción de las medidas judiciales o administrativas que impidan la persistencia en el abuso”. Este precepto opera como principio informador de todo el ordenamiento jurídico, conf. entre otros a S. MUÑOZ MACHADO, “Buena fe (principio de)”, Diccionario de Derecho Administrativo (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), Vol. I, Iustel, Madrid, 2005.

⁴¹⁸ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 160. Para quienes existen similitudes con el artículo 35 de Ley de Régimen Jurídico y de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común que establecen derecho de los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones.

e) A recibir la información ambiental solicitada en la forma o formato elegidos, en los términos previstos en el artículo 11.

f) A conocer los motivos por los cuales no se les facilita la información, total o parcialmente, y también aquellos por los cuales no se les facilita dicha información en la forma o formato solicitados.

g) A conocer el listado de las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.”

En los párrafos que preceden destacábamos la naturaleza accesoria de nuestro derecho, situación que surge de la propia formulación normativa y reforzaremos más adelante⁴¹⁹. Por medio de esta norma se describen situaciones jurídicas subjetivas⁴²⁰ de la que *todos* pueden hacer uso en aras de realizar la voluntad constitucional en clave ambientalista. Estas situaciones pueden adquirir diferente textura conforme al resultado pretendido (artículo 3.1 apartados a, b, c, d, e, f y g).

Además de su actuación en la propia relación jurídica como sujeto pasivo - como dador de la información-, se constriñe a la Administración Pública al establecimiento de mecanismos basados en los principios de información mutua, cooperación y colaboración (artículo 4).

A fin de lograr el debido cumplimiento de la ley, se dispone que los autoridades públicas acometan una serie de obligaciones *promotoras*⁴²¹ (artículo 5), que a grandes rasgos procuran dar a conocer los tres pilares reconocidos y sus particularidades, entre las que destacamos: la información al público sobre los derechos de los que disponen y las vías dictadas en su consecuencia (artículo 5.1.a); función de asesoramiento y consejo (artículo 5.1.b); la confección de listas de las autoridades públicas a quienes incoar solicitudes de información (artículo 5.1.c); la designación de unidades responsables (artículo 5.3.a); creación de registros o listas de aquella información que obre en poder de los organismos públicos (artículo

⁴¹⁹ Especialmente en los Capítulos Tercero y Cuarto.

⁴²⁰ Por lo que se concluye que estamos ante un verdadero derecho subjetivo de carácter legal; situación con la que coincide J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *Información...*, ob. cit., p. 2006.

⁴²¹ La ley fija obligaciones generales para las autoridades públicas (Cap. 1 – artículo 5) siguiendo los preceptos del Convenio Aarhus (Artículo 3) y no de la Directiva 2003/4/ CE.

5.3.c); y el listado del monto de las tasas y precios públicos y privados que sean aplicados a las solicitudes (artículo 15).

Si afirmamos que el interés ambiental es un derecho novísimo, el derecho de acceso a la información pública ambiental es todavía más nuevo. De ahí la preocupación del legislador en promoverlo.

Por supuesto que las obligaciones estatales no se ciñen a lo citado, todo lo contrario, siguiendo la costumbre internacional la ley impone obligaciones puntuales de difusión⁴²², expuestas en los artículos 6 a 9 de la Ley 27/2006.

Dicha ley, establece que la tarea de difusión tiene un contenido mínimo que los sujetos obligados (autoridades públicas) no pueden rebajar (artículo 7) y a la vez se compele a que las Administraciones confeccionen un informe coyuntural sobre el estado del medio ambiente y, a la vez, cada cuatro años un informe concreto (artículo 8).

La ley prevé, además, circunstancias excepcionales de difusión para situaciones acuciantes, es el supuesto de amenazas inminentes⁴²³ que puedan afectar la salud o el medio ambiente (artículo 9).

Es puntualmente en Capítulo III - Título II donde la ley se pronuncia sobre nuestro derecho. Suponemos que el legislador democrático al explayarse primero sobre la difusión y luego sobre el acceso ha querido cubrir aquellas situaciones en las que, por el objeto comprensivo del medio ambiente, no se hubiere recibido información a través de la tarea estatal de difusión, estableciendo una vía alternativa para tal finalidad. En definitiva, si esa tarea de difusión estatal se desarrollaría de

⁴²² Un ejemplo es el antiguo Registro europeo de Emisiones Contaminantes (EPER) que pone a disposición de los particulares información a través de su página web en el ámbito de la comunidad europea. Consúltase sobre el EPER a RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas, Madrid, 2001. Dijimos antiguo por encontrar su reemplazo en el EPRTR “Registro Europeo de Emisiones y Transferencias de Contaminantes”, entrando a funcionar en el año 2008.

⁴²³ Señala las características negativas del daño ambiental, M. SÁNCHEZ MORÓN, “Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente”, *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria* (Coord. A. GARCÍA URETA), IVAP, OÑATI, 1998, p. 297.

manera cabal e íntegra, no se necesitaría activar el derecho de acceso a la información ambiental, lo que tornaría inútil parte de este trabajo.

Es una hipótesis ilusoria, ya que entendemos que la substancia de la que se compone lo ambiental es omnicomprensiva, lo que hace que en la realidad sea imposible difundir información de esta índole en su totalidad, debiéndose reservar dicha tarea difusiva a la estrictamente necesaria.

Desde la óptica de la Ley 27/2006, si una persona decide interponer una solicitud⁴²⁴ para obtener algún tipo de información de naturaleza ambiental debe: iniciar el pedido pertinente dirigido a una determinada autoridad pública competente que para recibirla en un determinado formato. Si tal presentación fuera interpuesta en términos generales, debería ayudar al peticionante para que la concrete dándole un plazo de un mes. Pudiera suceder que la autoridad ante quien se presentara la solicitud no fuera poseedora de la información reclamada; en ese caso se remitirá la quien la tenga, si no sabe quién la pudiese poseer, se indicará quien se presume que la posee, notificándose al solicitante en cada caso. La Administración deberá decidir en un plazo de un mes (plazo general) o dos meses (plazo excepcional por la voluminosidad o complejidad), y podrá facilitar la información (total o parcialmente) o bien negarla (pudiendo invocar una excepción legal). En ambos casos deberá motivar la resolución, y notificarla al requirente; si se negare la información el recurso que le quedase al interesado.

Como contraprestación y puesto que la satisfacción del derecho puede suponer un, la ley habilita el cobro de una tasa, facultad que se extiende a las administraciones locales⁴²⁵. Entendemos que de una determinada interpretación⁴²⁶ y

⁴²⁴ Un detallado análisis del procedimiento es el que realiza J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 209 y ss., quienes lo vinculan a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

⁴²⁵ Conf. Disposiciones Adicionales de la ley analizada.

⁴²⁶ En cuanto a la interpretación de la ley, en la esfera estatal, merece la mención de la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, dictada por el Ministerio de Agricultura, Alimentación y medio Ambiente, ya que ésta da instrucciones y criterios sobre la aplicación de la Ley 27/2006 en el ámbito de ese Ministerio.

aplicación de las disposiciones adicionales (reguladoras de las tasas y costos), podría derivar en una excepción al ejercicio del derecho.

En definitiva, la voluntad legal es desarrollar un derecho que sea versátil, a efectos de que se acomode a la finalidad propuesta por el Convenio Aarhus y por el artículo 45 CE.

III.2.1.4. El derecho de acceso a la información ambiental en los Estatutos Autonómicos⁴²⁷

La CE dedica el Capítulo III del Título VIII a la Organización Territorial del Estado, la misma dispone, en el Capítulo Primero del mencionado Título, que el Estado español se organiza de forma descentralizada mediante municipios, provincias y Comunidades Autónomas⁴²⁸. A lo largo de esta tesis, nosotros afirmamos que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho subjetivo ambiental y, como tal sigue su misma suerte en muchos aspectos; decimos esto, porque la temática ambiental propiamente dicha en la relación entre Estado central y entes autonómicos, es un tema de índole competencial, por lo cual toda cuestión o consecuencia naturalmente se proyecta hacia nuestro derecho.

Sin perjuicio de lo expresado en el párrafo anterior, existen Comunidades Autónomas que en sus Estatutos consagran verdaderos derechos subjetivos, como veremos en los puntos siguientes, en esa dirección reconocieron a nuestro derecho

⁴²⁷ Este punto tiene estrecha conexión con el trato en el punto I.3.1.2. “El derecho general a gozar del medio ambiente en los Estatutos Autonómicos”.

⁴²⁸ Sobre el particular y en referencia a desarrollo normativos sectoriales, tanto de información como de difusión ambiental, véase a RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 273 y ss. También, pero desde la perspectiva de la Ley General del País Vasco y de la Ley 27/2006 conf. a J.A. RAZQUIN LIZARRAGA, “Los derechos ambientales de información, participación y justicia y su régimen en la Comunidad Autónoma Vasca”, *Revista Vasca de Administración Pública*, N° 97, 2010, p. 97 y ss. En la práctica, esta Comunidad cuenta con el Departamento de Medio Ambiente y Vivienda, que dispone de un Área de Información Ambiental bajo la órbita de la Dirección General de Políticas Ambientales y Sostenibilidad.

como tal, interesándonos especialmente tres Estatutos Autonómicos que lo reconocen de forma expresa: Cataluña, Andalucía y Aragón.

Así las cosas las Comunidades Autónomas de Valencia, Cataluña, Illes Balears, Andalucía, Aragón, y Castilla y León, reconocen el derecho general al medio ambiente como derecho subjetivo y dentro del catálogo de otros derechos también consagrados, siendo discutida su constitucionalidad⁴²⁹ hasta que recayó la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, del 12 de diciembre, que ha cerrado la posibilidad a los Entes Autonómicos, al reconocimiento de derechos subjetivos que no se refieran a los derechos relativos al acceso u organización de las instituciones autonómicas propias o bien puedan estar basados en la propia Constitución.

Aclaremos que sólo analizaremos los Estatutos Autonómicos que consagran de manera expresa el derecho de acceso a la información ambiental, dejando de lado los supuestos que no se de esta situación, al margen de que por interpretación o adscripción pueda verse satisfecho nuestro derecho, sobre todo en el caso del derecho de acceso a los documentos de carácter público. Sin perjuicio de ello, en el sub-párrafo posterior, analizaremos la legislación autonómica infra-estatutaria relacionada con el derecho estudiado.

III.2.1.4.1. Nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006⁴³⁰

Este instrumento fue sancionado mediante la Ley Orgánica 6/2006 de 19 de julio y vino a sustituir al anterior Estatuto aprobado por Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, fundándose la reforma principalmente en las previsiones del artículo 147.3 de la CE.

El nuevo Estatuto catalán tiene 223 artículos organizados en un Título Preliminar y en siete títulos más, quince disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

⁴²⁹ A. EMBID IRUJO, *"El derecho al medio ambiente..."*, ob. cit., pp. 30 y ss.

⁴³⁰ Publicado en el BOE, N° 172, de 20 de julio de 2006, pp. 27269 a 27310.

Cabe agregar que además de la Sentencia del Tribunal Constitucional 247/2007, del 12 de diciembre, arriba mencionada, que sienta jurisprudencia sobre la totalidad de los Estatutos de Autonomía, puntualmente sobre el Estatuto catalán el Tribunal Constitucional ha resuelto distintos recursos de inconstitucionalidad que se interpusieron en su contra, debiéndose subrayar la extensa Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio, que examina de manera exhaustiva tal instrumento normativo, fallo que en brevísimas palabras considera compatible el Estatuto catalán con la CE, siempre y cuando sus preceptos se interpreten en el sentido fijado en la citada sentencia, sin la cual, por tanto, no puede aplicarse el Estatuto.

Desde el enfoque de nuestro derecho, es interesante la manera en que se haya regulado en el Estatuto, ya que está previsto en dos ocasiones del Título I (“Derechos, deberes y principios rectores”), específicamente en los Capítulos I y V.

Así, en el Capítulo I dedicado a los “Derechos y deberes del ámbito civil y social”, el artículo 27 reconoce los antes discutidos “Derechos y deberes con relación al medio ambiente”, establece en su apartado 3:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos. El derecho de información sólo puede ser limitado por motivos de orden público justificados, en los términos que establecen las leyes.”

Claramente se regula *fa*z pasiva de nuestro derecho, universalizando un derecho subjetivo ambiental, de manera tal que todas las personas puedan requerir de los poderes públicos la información medioambiental mediante una instancia o solicitud; a la vez impone la interpretación restrictiva y legal de los límites y/o excepciones, remitiendo a la legislación tanto general en la materia (Ley 27/2006) como la específica de cada sector (por ejemplo, agua, suelo, urbanismo, impacto ambiental, etc.).

Por su parte, el Capítulo V reservado para los “Principios rectores”, regula la faz activa del derecho motivador de estas líneas, en su artículo 46 (“Medio ambiente, desarrollo sostenible y equilibrio territorial”), expresando, en su inciso 5:

“Los poderes públicos deben facilitar a los ciudadanos la información medioambiental y deben fomentar la educación en los valores de la preservación y de la mejora del medio ambiente como patrimonio común.”

Se observa en el mencionado enunciado un rol *semi-activo* o atenuado de los poderes estatales catalanes a través del verbo *facilitar*; decimos esto porque este verbo supondría el involucramiento de los ciudadanos (no estando universalizado) y su interés por obtener determinada información. Comparativamente el verbo elegido por el legislador catalán no posee tanta fuerza como el término *proveer* (establecido en el artículo 41 de la CA al referirse a la faz activa de nuestro derecho), por lo que debe necesariamente conectarse con el artículo 27.3 del Estatuto de Cataluña, que reconoce un derecho subjetivo ambiental.

A la vista de lo expuesto y yuxtaponiendo lo que acontece con la CE con el derecho ambiental, se podría afirmar que con el Estatuto catalán estamos ante una situación similar, ya que por un lado se reconoce un derecho subjetivo (tanto el derecho ambiental en general como el de acceso a la información) y a la vez debe ser tomado como un principio rector, y por ende se irradia sobre todo el ordenamiento jurídico de catalán.

III.2.1.4.2. Nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía de 2007⁴³¹

Por Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, se aprueba el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía, que deroga el antiguo Estatuto aprobado por Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre. El extenso nuevo Estatuto está estructurado en 250

⁴³¹ Publicado en BOE, N° 68, de 20/03/2007. A fin de la materialización del derecho, la comunidad prevé una Consejería de Medio Ambiente, que dispone de una Unidad de Información Ambiental y también de la Dirección General de Participación e Información Ambiental.

artículos organizados en un Título Preliminar y en diez títulos más que a su vez se dividen en capítulos (y algunos en secciones), conteniendo también disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, disposición derogatoria y disposiciones finales.

Esta norma integra el grupo de Estatutos que de manera directa reconocen derechos, en este caso a los ciudadanos andaluces, siendo de aplicación los ya citados pronunciamientos del Tribunal Constitucional 247/2010, de 12 de diciembre y 31/2010, de 28 de junio, fallos que ponen límites a este fenómeno consistente en la declaración de derechos en textos estatutarios.

El Título I, intitulado “Derechos sociales, deberes y políticas públicas” del Capítulo II - Derechos y deberes, establece en su artículo 28.3 (Medio ambiente):

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes.”

A partir del enunciado normativo transcrito, observamos el reconocimiento de un derecho subjetivo ambiental de acceso a la información pública ambiental en poder de las autoridades, teniendo titularidad difusa, bajo el término *todos*, como sucede en la gran mayoría de los derechos de incidencia colectiva, reenviando a la ley la regulación puntual del ejercicio derecho⁴³².

El Estatuto andaluz tiene en común con el Estatuto de Autonomía catalán, la novedad de consagrar nuestro derecho en su faz pasiva, es decir como derecho subjetivo, no conteniendo ninguna referencia respecto a la actividad difusiva estatal de información ambiental (faz activa). En lo que se refiere a los principios rectores que deben aplicar los poderes andaluces, el Estatuto solo posee previsiones respecto al derecho general al medio ambiente, puntualmente en el artículo 37.20 (“Título Preliminar”, “Capítulo III – Principios rectores de las políticas públicas”), sin hacer mención en forma directa a nuestro derecho.

⁴³² Es importante recordar, tal como sucede con todos los Estatutos Autonómicos, que la Ley 27/2006 posee carácter básico y por lo tanto se proyecta sobre todo el Ordenamiento jurídico español, operando como “parámetro común” o piso de nuestro derecho, y por ende el Derecho autonómico debe obligadamente respetarla.

III.2.1.4.3. Nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007⁴³³

Se aprobó por Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, dejando sin efecto la antigua norma estatutaria aprobada por Ley Orgánica 8/1982, de 10 de agosto. Se constituye de 115 preceptos, divididos en un título preliminar y nueve títulos posteriores que se dividen a su vez en capítulos, prevé (como es común en estos tipos de normas) disposiciones adicionales, disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final.

En lo que interesa a estas páginas, su Título denominado “Derechos y principios rectores”, Capítulo referido a los “Derechos y deberes de los aragoneses y aragonesas”, prescribe en su artículo 18 (“Derechos y deberes en relación con el medio ambiente”), apartado 3:

“Todas las personas tienen derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establecen las leyes.”

Si se compara con el enunciado normativo previsto por el artículo 28.3 del Estatuto Autonómico de Andalucía, observamos claramente que son exactamente iguales en su tenor, siendo éste último anterior al que tratamos en este acápite, por ello muchas de las consideraciones respecto del nuevo Estatuto de Autonomía andaluz pueden ser utilizadas en su similar aragonés, sobre todo en lo referido a la faz pasiva del derecho de acceso a la información ambiental.

Donde sí difiere, tanto en lo que respecta al Estatuto catalán como al andaluz, son en las previsiones estatales de la faceta activa del derecho. Recordemos que el primero la reconoce a través del verbo *facilitar* tomando esta actividad como un principio rector

⁴³³ Publicado en BOE, N° 97, de 23/04/2007. En dicha Comunidad se estatuye al Departamento de Medio Ambiente y a la Dirección General de Calidad Ambiental, como los órganos encargados de la puesta de información, a los que se añade un Servicio de Información y Educación Ambiental.

y como tal debe irradiar todo el ordenamiento jurídico de la Comunidad Autónoma de Cataluña; en cuanto al segundo (norma andaluza), dentro de la carta de derechos que consagra, solo reconoce un derecho subjetivo a acceder a la información ambiental en poder de los poderes públicos, sin ninguna referencia a la faceta activa de nuestro derecho; ahora bien, la faz activa del derecho a la información ambiental en el Estatuto solo puede adscribirse interpretando extensivamente el artículo 28.3 (primera parte) que expone que “Corresponde a los poderes públicos aragoneses promover las condiciones para garantizar el derecho a una información veraz”. Y así, si hacemos esta operación de adscripción y como venimos afirmando a lo largo de esta tesis, no estamos estrictamente hablando sobre derecho de acceso a la información ambiental, sino adhiriéndolo a otra posición jurídica con textura y naturaleza parecida.

III.2.1.5. La regulación del derecho de acceso a la información ambiental en la legislación infra-estatutaria

De la búsqueda de fuentes normativas infra-estatutarias que regulan el derecho de acceso a la información en sus dos facetas, podemos inferir que solo algunas lo hacen en forma directa y específica⁴³⁴, ya que por lo general reenvían a la antigua y derogada Ley estatal 38/1995, por lo que debe entenderse que en su lugar se aplica la Ley 27/2006⁴³⁵. En rigor, la realidad española indica que son las Comunidades Autónomas las principales encargadas de ejecutar las competencias ambientales en su mayoría⁴³⁶, por lo tanto, son éstas las encargadas de resolver las solicitudes de acceso, cabiéndoles también las obligaciones que impone la difusión de información ambiental.

⁴³⁴ Muchas de las CC AA directamente no regulan el derecho a la información ambiental, debiéndose aplicar la legislación básica estatal, como ocurre con el caso del Principado de Asturias, que como dato anecdótico en 1988 procedió a compilar el Inventario Documental Científico Técnico sobre el Medio ambiente, a efectos de reunir en un solo cuerpo toda la bibliografía de esa materia referida a dicha Comunidad, según destaca A. SUÁREZ MARCOS, “Competencias y experiencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de instrumentos de información ambiental. Visión histórica desde la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente* (Dir. A. M. COMPAIRED), Ministerio de Medio Ambiente-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2005, pp. 113 y ss.

⁴³⁵ Conf. para todo a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 273 y ss.

⁴³⁶ *Ibíd*em, p. 277.

La Ley 1/1995 de Murcia, de 8 de marzo, de Protección al Medio Ambiente, reserva todo un capítulo al derecho de acceso a la información ambiental (Título VI, “Información y Participación Ciudadana”, Capítulo I, artículos 80 a 85), debiéndose destacar el hecho de que esta norma es anterior a la derogada Ley 38/1995 (que regía en su momento el derecho de acceso a la información ambiental), pero posterior a la Directiva 90/313/CC, norma última sobre la cual se asienta.

La norma murciana establece su propio régimen –amplio y novedoso para la época en el Derecho español- de acceso a la información ambiental destacándose: libertad de acceso de cualquier persona física o jurídica que lo solicite, de información ambiental en poder de la Administración regional y de los Ayuntamientos, sin la necesidad de demostrar un interés (artículo 80); una definición de lo que debe ser tomado como información ambiental⁴³⁷, siendo muy similar a la definición brindada por la Ley argentina 25.831 (artículo 81); establece un doble bloque de limitaciones al derecho de acceso, el primer bloque (artículo 81.2.a, b, c, d, e, f, y g) se refiere a factores externos (cuando pueda afectar la seguridad pública o la intimidad de una persona por ejemplo), y el segundo bloque (artículo 82) versa sobre la propia petición (cuando la información que se pida esté inconclusa o el requerimiento sea excesivo); y cobro de un costo razonable.

Siguiendo con la ley murciana, la faceta activa del derecho esta prevista en los preceptos 86 y 87, encargándose a que la Comunidad facilite información con carácter general relativa a medio ambiente (artículo 86) y a la Consejería de Medio Ambiente la facultad de difundir a la ciudadanía una nómina de empresas amigables con el ambiente.

En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña se puede percibir que la “nueva política” de ésta Comunidad, consiste en reforzar su compromiso con el medio ambiente, cuestión que se pone de manifiesto en la realización de importantes reformas legislativas, generalmente empleando como técnica “leyes de acompañamiento” que

⁴³⁷ “Información ambiental. 1. A los efectos de esta Ley se entiende por información sobre medio ambiente cualquiera disponible en forma escrita, visual, oral o en forma de base de datos sobre el estado de las aguas, aire, tierra, fauna, flora, espacios naturales, actividades contaminantes, así como las medidas de protección y los programas de gestión del medio ambiente.”

sirven para modificar las leyes catalanas en materia medioambiental⁴³⁸. En ese marco, por ejemplo, mediante la Ley 2/2014, de 27 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público se modifican indirectamente normas ambientales⁴³⁹.

Siguiendo con la Comunidad catalana, la Ley 16/2002, de 28 de junio, de prevención frente a la contaminación acústica, dedica su artículo 24 a la información y educación ambiental, obligando a las entidades locales y al Departamento de Medio Ambiente a poner a disposición los datos relativos al ruido, reenviado a la norma que regula el derecho de acceso a la información ambiental (artículo 24.1).

Manteniéndonos en Cataluña, pero ahora desde la otra perspectiva del derecho estudiado (rol activo del Estado), la Ley 6/1993, de 15 de julio, de Residuos (modificada por la Ley 15/2003), en su Disposición Adicional Tercera establece el deber de colaboración y cooperación a efectos de realizar campañas de sensibilización, difusión, educación, divulgación y colaboración de la ciudadanía. Por su parte, también desde la faceta activa, la Ley 3/1988, de Intervención Integrada de la Administración Ambiental en su artículo 9, establece deberes de difusión de información ambiental, a la que califica como pública, que se refieran a calidad de los recursos naturales, objetivos y normativa y fuentes de emisiones de sustancias contaminantes.

Por otra parte, en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, la Ley 11/2003, de 8 de abril, de Prevención Ambiental, en su artículo 8, prevé que la creación de un sistema de información ambiental, encargado a la Consejería competente en materia de medio ambiente procederá a la creación de un completo sistema de información que dispondrá de datos de diferente naturaleza (calidad de los recursos y condiciones en que se encuentra el ambiente, principales emisiones, etc.), calificándola a la información contenida en el sistema como pública.

⁴³⁸ L. CASADO CASADO, *"El Derecho ambiental en Cataluña"*, Revista Catalana de Dret Ambiental, Vol. Vº, Nº 1, 2014, pp. 32 y ss.

⁴³⁹ Entre otras, las leyes ambientales que se modificaron son la Ley 12/1985, de 13 de junio, de Espacios Naturales; la Ley 6/1988, de 30 de marzo, Forestal de Cataluña; la Ley 6/2001, de 31 de mayo, de Ordenación Ambiental del Alumbrado para la Protección del Medio Nocturno; el Decreto Legislativo 3/2003, de 4 de noviembre por el cual se aprueba el texto refundido de la legislación en materia de aguas de Cataluña; la Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de Prevención y Control Ambiental de la Actividades. Sobre el particular conf. a L. CASADO CASADO, *ibidem*.

La Ley Foral 4/2005, de 22 de marzo, de la Comunidad Foral de Navarra, de Intervención para la Protección Ambiental, en sus artículos 1.2 y 6 (a excepción del precepto 6.3) prevé la cara activa del derecho estudiado, fijando como finalidad el fomento, intercambio, difusión y la publicidad de la información ambiental, encargando al Departamento de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Vivienda tales cometidos; el aspecto negativo (derecho de acceso propiamente dicho) se encuentra previsto de forma amplia en el artículo 6.3, encomendando al departamento mencionado la facilitación del acceso a la información, la que es de naturaleza pública.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, la Ley 7/2006, de 22 de junio, de Protección Ambiental, reconoce en su artículos 9 el aspecto pasivo y activo del derecho. Con mayor ímpetu que las normas autonómicas hasta aquí analizadas, la ley aragonesa en primer lugar se ocupa de reconocer el derecho de acceso (artículo 9.1), obligando al departamento competente que lo garantice; mediante el artículo 9 incisos 2 y 3 prevé la cara activa del derecho obligando al Departamento de Medio Ambiente difunda la información pertinente, la que deberá estar sistematizada. En ambos supuestos (faceta pasiva y activa), la ley reenvía a la regulación normativa específica de la materia.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja, La Ley 5/2002, de 8 de octubre, de Protección Ambiental, en su Capítulo IV (artículos 40 y 41), cupos preceptos disponen respectivamente el deber de la Consejería de Medio Ambiente de esa Comunidad de garantizar el derecho de acceso a la información ambiental (remitiendo a la legislación básica en la materia), y la obligación del propio órgano de gobierno (Consejería) de recoger y difundir toda la información que disponga y sea de relevancia, pudiendo utilizar las redes públicas de telecomunicaciones.

En la Comunidad Autónoma de Galicia, la Ley 8/2002, de 18 de diciembre, de Protección del Ambiente Atmosférico, establece en su Capítulo V, la regulación de los dos ámbitos de nuestro derecho, respecto a la protección de este sector específico. De esta manera, el artículo 33.1 reconoce a todos los ciudadanos el derecho subjetivo al acceso a la información, la que debe ser objetiva y fiel, sobre la calidad del aire y las emisiones a la atmósfera. El artículo 33.2 obliga a la Administración pública gallega a que garantice que se difunda los datos sobre la calidad del aire y de las fuentes de

emisión; en el mismo sentido el artículo 34, se compele a Administración pública gallega a elaborar anualmente un informe en el que se recoja la de este sector objeto de la ley

La Ley del Parlamento Vasco 3/1998, de 27 de febrero, General de Protección del Medio Ambiente, reconoce el derecho de todos a un medio ambiente saludable garantizado por las Administración pública vasca, estableciendo los llamados tres pilares ambientales (acceso a la información, participación y acceso a la justicia artículo 3), siguiendo al artículo 1 del Convenio de Aarhus.⁴⁴⁰

Como ya expresamos al inicio de iniciar este sub-párrafo, la Ley 27/2006 incide en la Comunidad Autónoma vasca (así como en la totalidad de los entes autonómicos), ya que ésta desplaza en lo básico a la Ley 3/1998. Además, hay que tener presente la fecha de sanción y entrada en vigor de ambas normas, ya que en el caso de la ley vasca que data del año 1998, mientras que la Ley 27 del 2006, este factor temporal se refleja en la evolutividad del derecho, que en nuestro caso ha sido notable.

Conforme a la ley del País Vasco, todas las personas (de existencia visible o ideal) tienen el derecho a la información ambiental (artículo 3.2 y 16), ampliando el criterio de la derogada Ley 38/1995. De la parte de la difusión de la información ambiental, la ley vasca solo prevé elaborar y publicar cada tres años un Programa Marco Ambiental, un informe trienal que conste de una memoria sobre el estado del medio ambiente del País Vasco (artículo 6), y la divulgación en la educación y formación ambiental (artículo 99).

Siguiendo con la norma vasca, ésta no determina un procedimiento para ejercitar el derecho de acceso a la información ambiental, sino que reenvía a la derogada Ley 38/1995 (artículo 16.1), por lo que tal remisión debe entenderse que sea a la Ley 27/2006.

Ley vasca analizada es ajena a la nueva “oleada normativa” respecto al derecho a la información ambiental, que se inició con la entonces nueva Directiva Comunitaria

⁴⁴⁰ Sobre la regulación de nuestro derecho en la Comunidad Autónoma Vasca, conf. a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *“Los derechos ambientales de información, participación y justicia y su régimen en la Comunidad Autónoma Vasca”*, Revista Vasca de Administración Pública, 97-98/2010, pp. 867 y ss.

2003/4/CE (cuyo reflejo interno en el Derecho español es la tantas veces citada en este trabajo Ley 27/2006), que traduce un verdadero y notable avance en el reconocimiento y regulación de los tres pilares o derechos ambientales que constituyen la llamada “democracia ambiental”⁴⁴¹.

III.2.2. Argentina

III.2.2.1. La Ley General del Ambiente N° 25.675

III.2.2.1.1. Su vínculo con el artículo 41 CA

En Argentina, la Ley 25.675⁴⁴² (LGA) establece los presupuestos mínimos sobre los cuales deben asentarse las demás leyes específicas. De acuerdo a ello, el régimen jurídico ambiental está compuesto por la Constitución, la LGA y las leyes de presupuestos mínimos reguladoras de cada materia en particular. Este bloque es el marco jurídico general del derecho al medio ambiente en Argentina.

Dicha ley y como ya dijimos en el punto 3.2 del presente capítulo, reconoce derechos, entre ellos el nuestro. Esta ley desarrolla en particular los artículos 41.2 y 41.3 CA, que encomiendan a los poderes públicos, como encargados de la gestión de la política ambiental nacional una serie de principios mínimos y establece las articulaciones competenciales entre Nación y Provincias. Repetimos una cuestión central, estos mandatos específicos sirven a lo prescripto en el artículo 41.1 CA, es decir, el derecho al goce del medio ambiente que posee toda persona. Creemos que todos los derechos subjetivos ambientales, entre ellos, el aquí analizado, tienen esta finalidad, que como expresamos en muchas partes del presente, los supera.

III.2.2.1.2. Las referencias al derecho de acceso a la información ambiental

⁴⁴¹ Ibídem.

⁴⁴² Sancionada el 06 de noviembre de 2002; sobre el tema conf. a N. CAFFERATTA, “La Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada”, DJ, N° 1133, Buenos Aires, 2002, boletín del 26 de diciembre de 2002.

La LGA contiene variadas reseñas del elemento informativo-participativo en cuestiones ambientales. Ya decíamos en los párrafos precedentes que el artículo 2 I) instaba a que por medio de la política ambiental se organice la información ambiental y se asegure el libre acceso de la sociedad a la misma. Concluíamos que se consagraba el reconocimiento del derecho subjetivo a acceder a la información ambiental. Dicho artículo debe interpretarse y aplicarse de manera sistemática con los artículos 16, 17 y 18 LGA que tratan específicamente el derecho al decir:

“Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deben proporcionar la información que esté relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan”

“Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada como legalmente reservada”
(artículo 16)

Estimamos que la decisión de incluir a las personas privadas es afortunada. Es un simple ejercicio de lógica razonar que si lo que está procurando proteger es un bien que pertenece a todos, cuyo objeto es de difícil delimitación y sus consecuencias dañosas, los derechos ambientales también deben extenderse a los sujetos del ámbito privado; ello además por ser éstos quizás los mayores generadores de daños ambientales.

La LGA establece que la autoridad de competente (Secretaría de Medio Ambiente de la Nación), debe crear un sistema nacional integrado de información que contenga y administre los datos significativos y relevantes del ambiente y mantenga un sistema de toma de datos sobre estándares ambientales, trabajando de manera conjunta con el Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA)⁴⁴³ (artículo 17).

⁴⁴³ En breves palabras, la propia LGA (artículo 23), prevé la creación de un Sistema Federal Ambiental a fin de que se coordinen acciones tendientes a la política ambiental dirigida al desarrollo sustentable en todo el territorio argentino a nivel nación-provincias, labor que estará a cargo del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA), creado mediante Acta Constitutiva (Anexo I LGA), estableciendo su objeto, constitución, composición, mecanismos para la toma de decisión y competencias.

Es en el apartado 1 del artículo 18 donde se refleja y afianza, desde la perspectiva de nuestro derecho, el término constitucional *proveerán* dedicado a las autoridades, entrañando la tarea de difusión al decir:

“Las autoridades serán responsables de informar sobre el estado del ambiente y los efectos que sobre él puedan provocar las actividades antrópicas actuales y proyectadas”

Sin embargo, el artículo 18 segundo párrafo LGA, establece la obligación de la presentación de un informe anual sobre la situación del ambiente, que deberá ser elaborado por el Poder Ejecutivo (a través del área correspondiente) y presentado al Congreso de la Nación. Deducimos que el mismo puede ser objeto del derecho de acceso previa petición formal.

III.2.2.2. El régimen de libre acceso a la información ambiental establecido por la Ley 25.831

III.2.2.2.1. Estructura, objeto y ámbito de aplicación

Sancionada el 26 de noviembre de 2003⁴⁴⁴ y promulgada el 6 de enero de 2004⁴⁴⁵, esta ley desarrolla y regula nuestro derecho en Argentina. Se trata de un texto breve compuesto por 11 artículos, tratando única y exclusivamente el derecho señalado, como acontece en el caso español que trata los tres pilares de la llamada “democracia verde”⁴⁴⁶, aunque de manera distinta de como lo hace su análoga española.

⁴⁴⁴ Previo a la entrega en vigor de la ley que se analiza, las Leyes Nros. 24.051, artículo 60 inciso F (de Residuos Peligrosos) y 24.585, artículo 23 (que reforma el Código de Minería), tienen piezas referidas al derecho de información sobre el ambiente.

⁴⁴⁵ Publicada en el Boletín Oficial del 7 de enero de 2004 N° 30312; en particular y específicamente sobre la ley puede consultarse en otras obras de N. CAFFERATTA, “Ley 25.831 (régimen de libre acceso a la información pública ambiental), comentada, anotada y concordada”, Anales de Legislación Ambiental Argentina, La Ley, Tomo LXIV – A, N° 1, Buenos Aires, 2004, pp. 1 y ss.; del mismo autor “La nueva Ley 25.831 de información ambiental”, Revista de Jurisprudencia Argentina, Lexis-Nexis, fasc. 5, 2004, p. 55.

⁴⁴⁶ Acerca de la denominada “teoría política verde” puede consultarse el artículo de A. VALENCIA SÁIZ, “Democracia, ciudadanía y ecologismo político”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 102, Octubre-Diciembre, 1998, pp. 77 y ss.; para quien se distingue por “su

Se trata de una norma emanada por el Congreso Nacional de presupuestos mínimos en el marco de otra ley de presupuestos mínimos como lo es la Ley General del Ambiente 25.675, a las que puede añadirse otras normas dictadas con órganos de poder con competencia material en lo ambiental (como pueden ser los municipios), por lo que ante exuberancia normativa, se hace necesario la compilación de las mismas.

En su artículo 1 al determina el objeto de la ley: se trata de una ley de presupuestos mínimos de protección ambiental para tutelar el derecho de acceso a la información de carácter ambiental que obrare en poder del Estado en todas las esferas de gobierno, es decir nacional, provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, ampliándose hacia los entes autárquicos y empresas que brinden servicios públicos, sean éstas públicas, privadas o mixtas.

Este precepto debe interpretarse a la luz de los artículos analizados en el sub-párrafo anterior, en cuanto se refiere a las personas privadas, reduciéndose la ordenación del derecho hacia determinadas condiciones.

El plexo legal se refiere en su mayor parte a la faz pasiva del derecho, es decir al derecho de acceso a la información, regulando en un solo artículo la faceta activa del derecho a cargo de los órganos estatales expuesto en el precepto N° 6.

Atento a su naturaleza de orden público, la ley es indisponible a la voluntad de partes, en razón al fin que la norma persigue, que no es otro que el “bienestar general de la comunidad”⁴⁴⁷, en clave ambiental, conformando un instrumento normativo fundamental que integra el “orden jurídico ambiental”⁴⁴⁸ en el Derecho argentino.

concepción de la naturaleza determinante de un modelo de sociedad (sociedad sustentable) y un modelo de democracia (democracia participativa)”.

⁴⁴⁷ Sobre el particular conf. a H. RUCHELLI y H. C. FERRER, *El orden público*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991, pp. 62 y ss.; por su lado M. VALLS sostiene que no todas las disposiciones de la Ley 25.831 son de orden público, “*La Ley 25.831 establece presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder del Estado*”, El Dial, Suplemento Ambiental, extraído del sitio web www.eldial.com.ar.

⁴⁴⁸ La ley analizada no es la única en el ordenamiento argentino que contiene elementos que permitan el conocimiento de determinada información ambiental. Ejemplo de ello son la leyes de presupuestos mínimos de gestión de residuos industriales, que obliga a llevar un registro en donde conste los responsables de su generación, manejo, transporte, almacenamiento,

III.2.2.2.2. Determinación de conceptos para la correcta aplicación de la ley y la plena satisfacción del derecho

Tal como sucede en el supuesto español⁴⁴⁹ (y en las Directivas Comunitarias analizadas) la ley establece cuál será el alcance y contenido de ciertos términos para evitar y soslayar malas interpretaciones en su aplicación.

La ley en su artículo 2 se ciñe a definir a la información ambiental expresando:

“Se entiende por información ambiental toda aquella información en cualquier forma de expresión o soporte relacionada al ambiente, los recursos naturales o culturales y el desarrollo sustentable. En particular: a) El estado del ambiente o alguno de sus componentes naturales o culturales, incluidas sus interacciones reciprocas, así como las actividades y obras que los afecten o puedan afectarlos significativamente; y b) las políticas, planes, programas y acciones referidas a la gestión del ambiente.”

Yuxtaponiendo las previsiones de la Ley 27/2006, creemos que la ley argentina se “queda corta” al tratar sólo aquello que debe entenderse por información ambiental, dejando un flanco extenso para la interpretación en otros aspectos como ser, el diferente carácter de los sujetos pasivos (requirentes) que pudieran intervenir.

Para ser justos y puesto a que no se sigue la misma técnica legislativa española (ni comunitaria), del propio articulado se pueden construir el alcance y contenido de ciertos conceptos y elementos que hacen a la satisfacción del derecho como los que analizamos a continuación.

tratamiento y disposición; y la de presupuestos mínimos de PCBs, que dispone que se informe a los vecinos residentes los resultados ambientales y estudios epidemiológicos, como también la creación de un registro donde se deben anotar los poseedores de bifenilos policlorados.

⁴⁴⁹ Es percible, atento a las notables y múltiples similitudes, que esta ley utilizó por influjo a la derogada Ley española 38/1995, que en su artículo 2.1, establecía como información medioambiental a “toda información disponible por las Administraciones públicas bajo cualquier forma de expresión y en todo tipo de soporte material, referida: a) Al estado de las aguas, el suelo y las tierras, la fauna, la flora y los espacios naturales, incluidas sus interacciones reciprocas, así como las actividades y medidas que hayan afectado o puedan afectar al estado de estos elementos del medio ambiente; y b) A los planes o programas de gestión ambiental y a las actuaciones o medidas de protección ambiental”.

III.2.2.2.3. La gratuidad como principio y la legitimación amplia para ejercer el derecho: dos elementos “clásicos” en temas ambientales que tienden a favorecer el involucramiento de la sociedad en general

Se establece como regla que el mentado acceso será libre y gratuito para toda persona sea física o jurídica, exceptuando los costos que demanden la entrega de la información peticionada; asimismo se establece que el monto que resulte en ningún supuesto podrá cercenar de modo alguno el ejercicio del derecho (artículo 3). Es voluntad de la ley evitar que el factor económico de la contraprestación pueda ser empleado para limitar el normal desenvolvimiento del derecho.

A su vez el mismo artículo amplía la legitimación para los sujetos activos, no siendo necesario acreditar razones ni interés determinado, debiendo efectuar el interesado formal solicitud ante quien correspondiere con las especificaciones sobre la información y determinaciones de el o los solicitantes residentes en el país, invocando el derecho de reciprocidad con Estados extranjeros, si el caso así lo amerita.

III.2.2.2.4. La carga del derecho: los sujetos obligados y los deberes a su cargo

La norma pone como titulares de la obligación –sujetos pasivos- de dar información –la ley usa el término *facilitar*- a las autoridades públicas y las empresas privadas que brinden algún servicio (bien sean públicas, privadas o mistas), equiparándolas a aquellas (artículo 4). En esa inteligencia, en la órbita nacional, provincial así como en la Ciudad de Buenos Aires deben elaborarse concertadamente en el COFEMA las pautas a concretarse en cada jurisdicción (artículo 5).

Los sujetos obligados deberán pronunciarse acerca de las solicitudes de información en un plazo máximo de 30 días hábiles, contados a partir de la fecha en que se formulara la petición (artículo 8).

El artículo 9 de la ley dispone determinadas circunstancias que se consideran infracciones a ley: obstrucción, falsedad, ocultamiento, ausencia de respuesta en plazo o

denegatoria injustificada, o bien toda acción u omisión afecte la normal satisfacción del derecho, reservando para estos supuestos el derecho de acceso a la justicia, estableciendo una vía sumarísima.

Además y para afianzar su cumplimiento, la ley estipula una sanción de tipo personal que recae en el funcionario empleado público cuya acción u omisión se encuadre en los supuestos citados en el acápite anterior; se les impondrán las sanciones de la Ley 25.164⁴⁵⁰, al margen de las responsabilidades civiles y penales que sean procedentes (artículo 9 *in fine*).

III.2.2.2.5. Límites al ejercicio del derecho: situaciones previstas por la norma que motivan la denegación del requerimiento. La necesidad de su interpretación restrictiva

Son siete los casos que enumera la ley para denegar la petición de información, expresando el terminante vocablo *únicamente*, pudiendo ser la decisión total o parcialmente denegatoria pero en todos los casos motivada. Se prevé para los casos de que se trate de un acto administrativo que éste cumpla con los elementos pertinentes de acuerdo a la jurisdicción de la que emanen (artículo 7). Una interpretación literal del término *únicamente* hace pensar que no podrían incluirse otras situaciones que las mencionadas. De esta forma, únicamente podrán denegarse cuando se dé alguna de estas situaciones⁴⁵¹:

“a) Cuando pudiere afectarse la defensa nacional, la seguridad interior; b) Cuando la información solicitada se encuentre a consideración de autoridades judiciales, en cualquier estado del proceso, y su divulgación o uso por terceros pueda causar perjuicio al normal desarrollo del procedimiento judicial; c) Cuando pudiera afectarse el secreto comercial o industrial, o la propiedad intelectual; d) Cuando pudiera afectarse la confidencialidad de datos personales; e) Cuando la información solicitada corresponda a trabajos de investigación científica, mientras éstos no se encuentren publicados; f) Cuando no pudiera determinarse el objeto de la solicitud

⁴⁵⁰ Ley marco de regulación de empleo público nacional argentino.

⁴⁵¹ Un análisis más pormenorizado de las excepciones a nuestro derecho lo haremos en el Capítulo....

por falta de datos suficientes o imprecisión; y g) Cuando la información solicitada esté clasificada como secreta o confidencial por las leyes vigentes y sus respectivas reglamentaciones.”

Estos supuestos configuran excepciones legales al normal ejercicio del derecho, de suerte tal que no haya duda ante eventuales colisiones de ciertos intereses con el derecho de información ambiental y se imponga el sacrificio de éste. III.2.2.2.6. El reconocimiento de la faz activa del derecho como contracara a la necesidad de requerir información ambiental mediante petición formal

De forma muy general y sin imponer obligación específica, se regula la faz activa del derecho a cargo del Estado –en palabras de la ley de la *autoridad ambiental nacional*- a quien se encarga la tarea de facilitar el acceso a la información ambiental y promover la difusión del material informativo que se genere en las diferentes jurisdicciones (artículo 6). Somos muy críticos con el enunciado 6 de la ley debido a que prácticamente deja al albur de la autoridad ambiental nacional la selección del material informativo ambiental que ha de difundirse. Consideramos que la ley debió ser más rígida en ese sentido y seguir el ejemplo español y comunitario estableciendo literalmente qué tipo de información debe ser difundida y por ende conocida por la sociedad civil.

Decimos que somos críticos porque los instrumentos analizados del ámbito europeo, abordan el tema de manera diferente, a nuestra opinión y en una a palabra, mejor. En consonancia con ello y como ya lo manifestáramos en las primeras páginas de la presente tesis doctoral, procuramos hacer un aporte real al ordenamiento jurídico argentino.

III.2.2.3. El derecho a la información ambiental en las Constituciones provinciales⁴⁵²

⁴⁵² La numeración de los artículos que figura entre los paréntesis, corresponden a los preceptos en los que se incluye al medio ambiente como bien jurídico protegido. Los textos de las Constituciones consultadas pueden cotejarse en la página infoleg.mecon.gov.ar, también la página del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Presidencia de la Nación,

La recepción constitucional del ambiente no siempre lleva consigo el reconocimiento de derecho de información ambiental, como ocurre en el caso español. Transportado a lo que ocurre en las Constituciones provinciales, pese a que la gran mayoría ha incluido cláusulas tutelares del ambiente y los recursos naturales, no todas hicieron lo propio con el derecho que motiva este trabajo.

Cabe la aclaración de que no obstante a su falta de inclusión del derecho estudiado, lo importante es su satisfacción en la realidad, como venimos afirmando a lo largo de la presente tesis; en definitiva, nada impediría una posible adscripción o solapamiento de nuestro derecho a un magno derecho subjetivo ambiental, el que como sabemos tiene carácter accesorio al mismo y existe para la satisfacción de éste.

La primera parte de la CA faculta a cada Provincia para dictar para dictar su propia Constitución (artículo 5, que deberán adecuarse a la Constitución Nacional. Lo que ahora nos interesa es que la Convención Nacional Constituyente, en su 14ª Reunión (3ª Sesión Ordinaria de 21 de julio de 1994) destacaba el aporte del Derecho Público Provincial al cuidado del ambiente al incluirlo en sus constituciones a partir de 1986. Ese año dictaron sus Constituciones las provincias de Catamarca (artículos 110 y 252 inciso 9), Jujuy (artículo 22), La Rioja (artículo 66), Salta (artículos 30 y 80), San Juan (artículo 58), Santiago del Estero (artículos 30 y 58), siguiendo Córdoba en 1987 (artículos 11, 53 y 66), Río Negro en 1988 (artículos 84 y 85), Tucumán en 1990 (artículo 36) y en el año 1991 Formosa (artículo 38) y Tierra del Fuego (artículo 38)⁴⁵³. Decimos esto al margen de que existieron reformas en Constituciones provinciales posteriores a esas fechas y sobre todo para demostrar la dinámica del Derecho público de las provincias.

Para la incorporación de lo ambiental en estas Cartas Magnas sancionadas previamente a 1994 y el consecuente reconocimiento como derecho, las Provincias se apoyaron el artículo 33 (derecho no enumerado) de la CA. Vamos a ampliar, conforme al objeto de estudio del presente trabajo, sólo en aquellas Constituciones en las que el

Departamento de Biblioteca y Centro de Documentación en www.biblioteca.jus.gov.ar/boletines-oficiales.html.

⁴⁵³ Conf. Diario de la Convención Constituyente de la Reforma de 1994, pp. 1649 y ss.

derecho a la información medioambiental se reconozca expresamente, ya sea en su faceta activa o pasiva o bien en ambas.

III.2.2.3.1. Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1994⁴⁵⁴

Este texto constitucional fue sancionado el 13 de septiembre de 1994, entrando en vigencia el 15 de septiembre de ese año (según expresa su artículo 218), se estructura sobre la base de 220 enunciados, divididos en diez secciones (subdivididos en capítulos), además de doce disposiciones transitorias. En la parte que a esta tesis importa, un fragmento del dilatado y minucioso artículo 28, párrafo tercero, establece que la provincia deberá:

“garantizar el derecho a solicitar y recibir la adecuada información y a participar en la defensa del ambiente, de los recursos naturales y culturales”

Además de la parte que a nosotros nos interesa, este extenso precepto 28 de la Constitución de Buenos Aires regula una gran cantidad de materias que habrán de concretarse mediante la legislación infra-constitucional⁴⁵⁵.

El párrafo primero del citado artículo se refiere a que sólo los habitantes de la provincia de Buenos Aires puedan gozar del medio ambiente, situación que subyuga la universalización de la titularidad del derecho subjetivo reconocido (igual a lo que acontece en la Constitución de Corrientes por ejemplo), no reconociéndose una titularización universal al derecho, que como sabemos, es una de las notas características del derecho ambiental como derecho subjetivo; las demás previsiones

⁴⁵⁴ Una visión del derecho de acceso a la información ambiental, en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires, la efectúa A. L. AMMIRATO, “*Acceso a la información ambiental*”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Septiembre de 2005, pp. 114 y ss.; A. NÁPOLI, “*Problemas ambientales del área metropolitana de Buenos Aires*”, en la obra colectiva, *El control Ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana*, coord. B. Kohen, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2001, pp. 21 y ss.

⁴⁵⁵ Desde de esta perspectiva, puede consultarse a D. H. LAGO, “*Derecho a la información y participación comunitaria en la ley ambiental de la provincia de Buenos Aires*”, *Revista de Jurisprudencia Argentina*, N° 4, 1996, pp. 927 y ss.

están en consonancia con las formulas clásicas de inclusión constitucional del bien jurídico medio ambiente: para el efectivo goce del medio ambiente debe tener cierta característica (sano), al derecho le es correlativo un deber conservación y protección y se prevé a la generaciones futuras.

En el segundo párrafo de la norma bonaerense se prevé el régimen dominial de los recursos naturales y su *dominio eminente* de los que se encuentren dentro de su territorio, incluyendo subsuelo y espacio aéreo, mar territorial y su lecho, plataforma continental, recursos en su zona económica exclusiva, todo ello con el objeto de garantizar una gestión ambiental sustentable. El citado párrafo y la determinación sobre a quien pertenece el dominio de los recursos naturales tiene plena conexión con el artículo 124 de la CA que establece que el dominio originario de los recursos naturales en territorio provincial le pertenece a cada provincia. Recordemos que en Argentina se recepta el régimen de gestión compartida en medio ambiente entre nación, provincias y municipios.

Siguiendo con el análisis de la norma citada, el párrafo tercero obliga a la provincia a ejecutar una serie de acciones para el goce ambiental reconocido, esta multiplicidad de actos se encuadra a través de los términos que se utilizan como “muletillas” en enunciados normativos ambientales, como lo son: preservar, recuperar, conservar y promover, referidos tanto a los recursos naturales renovables como a los renovables. En este párrafo es donde se encuentra el derecho en estudio, donde el constituyente bonaerense ha querido reconocerlo como derecho subjetivo en su faz pasiva, imponiendo a las autoridades de la provincia un mandato para garantizarlo, haciendo caso omiso a la faz activa del derecho a la información ambiental.

III.2.2.3.2. Constitución de la provincia de La Pampa de 1994

Su antiguo texto fue sancionado en 1960 y reformado en el año 1994, añadiéndose en coincidencia con la CA derechos de naturaleza social, su estructura se conforma de 133 preceptos, divididos en secciones y a su vez en capítulos, y ocho disposiciones transitorias y finales. Entre los nuevos derechos incluidos se encuentra el derecho al

medio ambiente, y dentro de éste el derecho a la información ambiental (artículo 18 apartado e), cuya parte pertinente establece la obligación de las autoridades dictar normas que aseguren “la información y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza”.

Al incluir el ambiente en su articulado la Constitución pampeana, en su artículo 18 (1° párrafo), lo instituye como un derecho subjetivo (al que le corresponde un deber); al mismo tiempo (2° párrafo) impone al Estado y a la comunidad la protección del bien jurídico protegido; es en el párrafo 3°, donde existe un mandato expreso a los poderes públicos a fin de que se dicten normas que garanticen la preservación de los recursos naturales, su utilización racional y la mejora de la calidad de vida para los habitantes de la provincia de La Pampa (incisos a, b, c, d y e).

Retomando el objeto central que ocupa estas páginas, el derecho a la información ambiental tendrá que ser desarrollado, tanto en su faz activa como pasiva, por una norma jurídica que regule de manera concreta nuestro derecho, ya que de la letra de la Constitución pampeana no puede extraerse mayores especificaciones. Así también es importante destacar que la información está reconocida junto a la educación ambiental, en concordancia con la C.A., de manera tal que exista una verdadera y progresiva concienciación.

En conclusión no existe en la Constitución de La Pampa el reconocimiento expreso de un derecho subjetivo de acceso a la información ambiental, la norma remite a ley el eventual reconocimiento y regulación del derecho. Del texto pampeano, tampoco nacen obligaciones específicas de difusión de información ambiental a cargo del Estado provincial, cuestión que también estará supeditada por una ley.

III.2.2.3.3. Constitución de la provincia de Río Negro de 1998

Fue aprobada en la Ciudad de Viedma el 3 de junio de 1988, consta de 241, divididos en seis secciones separadas a su vez en capítulos. En su sección séptima

denominada “Política Económica”, sobre el derecho estudiado, en la parte destinada a la defensa del ambiente, el artículo 84 señala que el Estado provincial:

“Establece programas de difusión y educación ambiental en todos los niveles de enseñanza”

La fórmula constitucional ambiental del texto rionegrino se asemeja mucho a la que estudiamos en el sub-párrafo anterior. Por un lado consagra para todos los habitantes de la provincia un derecho subjetivo de goce de un medio ambiente sano y *libre de factores nocivos para la salud* (una inclusión novedosa en el Derecho argentino), imponiéndoles a esos titulares el deber de preservarlo y defenderlo (párrafo primero). Por otro lado, compele al Estado a una serie de acciones positivas para procurar arribar al fin expuesto en el párrafo primero, acciones entre las que se encuentra la faceta activa del derecho a la información ambiental, tratada al igual que la Constitución de la provincia de La Pampa, junto a la educación ambiental.

Del análisis de la letra de la Carta rionegrina, se observa un débil compromiso estatal en lo que se refiere a la actividad difusiva de información ambiental, ya que ni siquiera reenvía a una ley, no estando claro a qué se refiere con *programas de difusión*, éstos al ser un concepto de no sencilla determinación, deja abierta la vía para una intérprete de dicha Constitución.

III.2.2.3.4. Constitución de la provincia de Neuquén de 2006

El nuevo texto neuquino entró en vigencia el tres de marzo del año 2006, contiene 292 artículos, divididos en seis partes subdividida en sus respectivos capítulos. La norma neuquina –una de las últimas en modificarse en Argentina- reconoce el derecho al entorno vital en el Capítulo III (Derechos de Incidencia Colectiva), concretamente en el artículo 54 reservado al “Ambiente y Desarrollo Sustentable”, estableciendo que:

“Toda persona tiene derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas o de cualquier índole,

satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, así como el deber de preservarlo. Todo habitante de la Provincia tiene derecho, a solo pedido, a recibir libremente información sobre el impacto que causen o pudieren causar sobre el ambiente actividades públicas o privadas.”

La primera parte es muy similar a la fórmula adoptada por la CA; sin perjuicio de ello, la norma provincial universaliza aún más la titularidad del derecho, ya que la CA lo reconoce para *todos los habitantes* y ésta a *toda persona*; también, respecto del texto nacional, la norma neuquina amplía el ámbito respecto a las actividades productivas, ya que le agrega una parte a las mismas adosándole los términos *o de cualquier otra índole*, explayándose sobre tal objeto, siendo correcto el criterio adoptado, ya que no solo las actividades productivas tienen impacto ambiental, en lo demás la primera parte es casi una copia de la CA.

En lo pertinente a nuestro derecho, la Constitución de Neuquén reconoce explícitamente un derecho subjetivo de acceso a la información ambiental, alejándose de la fórmula constitucional nacional establecido por su artículo 41, no conteniendo disposición alguna sobre la actividad difusiva o activa del Estado consistente en la provisión de información ambiental.

III.2.2.3.5. Constitución de la provincia de Corrientes de 2007

La Carta Magna de esta provincia tuvo una última modificación en el año 2007, que reforma el plexo de 1993, oportunidad ésta en que se incorporan los derechos de corte social en la misma. El extenso texto actual se conforma de 239 preceptos, divididos en cuatro títulos, los que a su vez se dividen en capítulos, además de veintisiete disposiciones transitorias.

En lo pertinente al tema de estudio, los preceptos 49 y 50 (ambos dentro del Capítulo X destinados al ambiente), son los que reconocen al derecho ambiental en el plexo constitucional correntino. El primero (artículo 49), lo hace con la clásica fórmula ambiental de reconocer un derecho subjetivo en forma general, cargando a su titulares (todos) con el deber de preservación, teniendo como sujeto del derecho tanto a las

generaciones presentes como a las futuras. Por su lado, es en el segundo (artículo 50) donde se encuentra nuestro derecho, previsto tanto en su faceta activa como pasiva y regulado en forma detallada al expresar:

“Todos los habitantes de la Provincia tienen derecho al acceso a la información sobre el impacto que las actividades públicas o privadas causen o pudieren causar sobre el ambiente y a participar en los procesos de toma de decisiones sobre el ambiente de conformidad con el procedimiento que determine la ley. El Estado está obligado a producir y a difundir amplia y oportunamente la información relacionada con el ambiente.”

A partir de este enunciado normativo observamos que el derecho a la información ambiental se encuentra junto al de participación en la misma materia, que como veremos *infra*⁴⁵⁶ son derechos que están profundamente conectados. Una diferencia importante que creemos que vale la pena mencionar es el diferente tratamiento en lo pertinente a la titularidad del derecho ya que el artículo 49 establece que “toda persona” es titular del derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado, mientras que el artículo 50 (que reconoce un derecho subjetivo de acceso a la información medioambiental) establece que la titularidad solo la tienen “todos los habitantes de la provincia”, rediciendo notablemente la universalización consagrada por el precepto 49 de la Constitución de Corrientes.

Si comparamos el texto correntino con la Constitución Nacional, vemos que el primero regula más detalladamente el derecho de acceso en su faz activa ya que dispone que el Estado debe *producir* y *difundir* la información ambiental que disponga, la que deberá ser puesta a disposición de forma amplia y oportuna, recordemos que el artículo 41 CA, reconoce dicha faceta activa a partir del termino *proveer*. En lo que respecta a la faz pasiva del derecho, el legislador constitucional correntino directamente reconoce un derecho subjetivo a todos los habitantes de la provincia, situación que no acontece en el plexo nacional, sin perjuicio de que podría concretarse con una correcta interpretación y la aplicación de la legislación dictada en consecuencia de la Carta Magna nacional.

⁴⁵⁶ Tratado en el parágrafo IV.3. “Acceso a la información y participación en la toma de decisiones en materia ambiental: dos derechos inseparables.”

III.2.2.4. La regulación del derecho de acceso a la información ambiental en la legislación infra-constitucional de las provincias

La potestad normativa provincial, en el ámbito competencial ambiental, encuentra fundamento constitucional en los artículos 41 párrafo 3 y 124. El primero faculta a las provincias para que dicten las normas complementarias a los presupuestos mínimos dictados por la Nación (LGA), mientras que el segundo les reconoce a las provincias el dominio originario de sus recursos naturales, correspondiéndoles a las mismas potestades de regulación y gestión⁴⁵⁷.

Ya citamos en las páginas anteriores que la Constitución de la provincia de Buenos Aires reconoce el interés ambiental como derecho subjetivo en su precepto 28, en forma más amplia que inclusive que la CA⁴⁵⁸. Ahora bien, el desarrollo de las dos caras del derecho de acceso a la información es regulado por la “Ley marco 11.723”⁴⁵⁹, en sus artículos 2.b y 26 a 28. Tanta es la importancia que se le asigna al derecho subjetivo de acceso en la norma bonaerense que está reconocido justo después del reconocimiento del derecho general a gozar un medio ambiente adecuado (artículo 2.a). A su vez, se refuerza el derecho de acceso a través del artículo 26 que establece la obligación de las entidades públicas de suministrarles a personas físicas o jurídicas la información que posean sobre el medio ambiente, recursos naturales y también las declaraciones de impacto ambiental, último supuesto que es novedoso según lo que venimos observando. Desde el otro cariz del derecho (faceta activa), los enunciados 27 y 28 de la norma porteña establece como obligación impuesta al Poder Ejecutivo (a través del Instituto Provincial de Medio Ambiente) que instrumente un sistema de

⁴⁵⁷ R. M. DÍAZ RICCI, “Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en las leyes ambientales del NOA”, en la obra colectiva, *Articulación de las competencias ambientales...*, ob. cit., pp. 130 y ss.

⁴⁵⁸ J. ESAÍN, G. GARCÍA MINELLA y W. PELLE, “Los derechos de acceso a la información y a la participación pública en la provincia de Buenos Aires”, en la obra colectiva, *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2006, p. 112.

⁴⁵⁹ *Ibidem* pp. 112 y ss. Destacan los autores que esta ley se proyecta sobre las Leyes sectoriales bonaerenses N° 5.376 (de provisión de agua potable en todas las zonas de la provincia), N° 5.968 (de protección a las fuentes de provisión de agua, cursos de agua y cuerpos receptores), N° 10.015 (de colaboración entre la Nación, Obras Sanitarias y la provincia de Buenos Aires), N° 11.546 (Servicio provincial de Agua potable y Saneamiento Rural, y el Código de Aguas (Ley provincial N° 12.257).

información ambiental, de labor coordinada con los respectivos municipios⁴⁶⁰, debiéndose organizar, actualizar toda la información en materia ambiental proveniente del sector público o privado, siendo accesible a toda consulta de la persona que los solicite

En la provincia de Córdoba rige la Ley 7.343⁴⁶¹, de “Principios Rectores para la Preservación, Conservación y Mejoramiento del Ambiente”, siendo la primera ley general relativa a políticas ambientales en Argentina (año 1985)⁴⁶². Esta ley no reconoce un derecho subjetivo al acceso de información ambiental hacia los cordobeses, instrumenta directivas a la Agencia Córdoba, Ambiente, Sociedad del Estado, el desarrollo, promoción y programación de la información y capacitación en materia ambiental (artículo 53.k).

Manteniéndonos en el Derecho ambiental cordobés, la citada Ley 7.343, al ser una ley general se impone a la totalidad del ordenamiento jurídico ambiental en la provincia. Y, como expresáramos en el párrafo anterior, en relación a que la ley general ambiental de Córdoba sólo posee alguna referencia a la fase activa de nuestro derecho, encontramos en leyes sectoriales reconocimientos mucho más significativos: la Ley cordobesa 9.088 (de Gestión de Residuos Sólidos), que regula lo atinente a la gestión, transporte, tratamiento, eliminación y disposición transitoria o final de los residuos sólidos domiciliarios, señala el deber del Estado de informar a todos los usuarios de los servicios públicos sobre la recolección de residuos, la higiene urbana y la protección del ambiente, reconociéndoles a la vez, el derecho de acceso a la información ambiental en esa área (artículos 14 y 15)⁴⁶³; el Decreto Provincial 2.149/03 (de Residuos Peligrosos) reglamenta la Ley cordobesa 8.973 (de adhesión a la Ley nacional 24.051 y sus anexos relativos al régimen de desechos peligrosos), este decreto ordena la creación del registro de generadores de residuos peligrosos para la provincia de Córdoba y su facilitación

⁴⁶⁰ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, la Ley 303 reconoce el derecho a solicitar y a recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales. Sobre el tema, conf. el trabajo de R. M. DÍAZ RICCI, “Competencias ambientales y federalismo en la Ley General del Ambiente y en las leyes ambientales del NOA”, en la obra colectiva, *Articulación de las competencias ambientales...*, ob. cit., pp. 130 y ss.

⁴⁶¹ Publicada en el Boletín Oficial el 25 de agosto de 1985.

⁴⁶² V. RICCO y A. PEREIRA, “Los derechos de acceso a la información y a la participación pública en la provincia de Córdoba”, en la obra colectiva, *Acceso a la información y participación pública...*, ob. cit., pp. 174 y ss.

⁴⁶³ La Ley 9.088 no regula la forma en que debe ejercitarse el derecho de acceso, debiéndose recurrir a la regulación general del derecho de acceso a la información propiamente dicha.

para el acceso al público; la Ley Orgánica de la Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento (DIPAS), establece dentro de sus finalidades de dicha dirección la de brindar información y asesorar a las personas que realicen actividades relacionadas con el objeto de la misma; el Decreto provincial 2.131 (de Estudios de Impacto Ambiental), que reglamenta en la parte pertinente al Capítulo IX de la Ley, establece un elenco de pautas relacionadas con el derecho a la información ambiental (principalmente artículos 13 y 14).

Para finalizar con Córdoba debemos decir que ésta provincia no posee una regulación específica en la materia que estudiamos, ni tampoco de Córdoba reconoce referencias expresas en su Constitución⁴⁶⁴. Teniendo en cuenta esta circunstancia, y como sucede también con otras provincias, son de aplicación la Ley nacional 25.831 (de Régimen de Libre Acceso a la Información Pública Ambiental), la Ley provincial 8.803 (de Publicidad de los Actos de Gobierno) y la Ley Provincial 8.035 (Carta del Ciudadano).

Por otra parte, yéndonos a la provincia de Jujuy, es de aplicación la Ley General del Ambiente 5.063⁴⁶⁵, de 14 de julio de 1998, que es un pormenorizado y extenso documento⁴⁶⁶ compuesto por 163 enunciados normativos, el mismo tiene múltiples referencias de nuestro derecho, regulando la doble perspectiva que puede asumir el mismo. Partiendo desde sus objetivos (artículo 4.i), en el que se dispone la obligación de organizar y poner en funcionamiento un sistema provincial de información ambiental; el artículo 17 fija las facultades y funciones de la Secretaría de Gestión Ambiental (autoridad competente de la ley), entre las que se encuentra el fomento de la investigación científica y la difusión de la información concerniente al ambiente (artículo 17.e), la publicación de un informe anual sobre la situación ambiental de la

⁴⁶⁴ Sobre la temática cordobesa, conf. para todo a V. RICCO y A. PEREIRA, *“Los derechos de acceso a la información...”*, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información y participación pública...*, ob. cit., pp. 174 y ss.

⁴⁶⁵ Publicada en el Boletín Oficial el 4 de septiembre de 1998.

⁴⁶⁶ Vale la pena la mención de la Sección IX de la ley jujeña, en que se reconoce el condicionamiento a lo científico de la materia ambiental y su dinamicidad y al regular las “Normas Técnicas Ambientales”, expresando el enunciado 70 que “Se entiende por normas técnicas ambientales al conjunto de reglas científicas o tecnológicas en las que se establezcan los requisitos, especificaciones, condiciones, procedimiento, parámetros y límites permisibles que deberán observarse en aquellas materias reguladas por la presente Ley, en la ejecución de obras o actividades, o en el uso y aprovechamiento de los recursos naturales y que causen o puedan causar daño al ambiente”

provincia, posibilitando el acceso a dicho informe del público en general (artículo 17.o); la Sección II prevé la creación de un Sistema Provincial de Información Ambiental, que deberá gestionar y recopilar toda la información ambiental en la provincia (artículos 35, 36, 37, 38 y 39), destacándose el artículo 40º, que prescribe que los datos colectados son de libre consulta, debiendo además difundirse por medios eficaces.

En la provincia de Salta la Ley 7.070⁴⁶⁷, de Protección del Medio Ambiente, dictada con posterioridad a la reforma de su Constitución provincial en 1998, establece en su artículo 6 la creación de un Sistema de Información Ambiental (que trabajará en forma coordinada con los municipios de la provincia), que será el encargado de recopilar toda la información existente en materia ambiental, organizando dichos datos en diferentes categorías (físicos, económicos, sociales, legales y toda información vinculada con los recursos naturales y con el ambiente en general de la Provincia). Por su lado, el artículo 7 establece el reconocimiento de derechos subjetivos ambientales, entre el que se encuentra el de gozar del derecho a solicitar y recibir adecuada información ambiental en poder de las autoridades provinciales, remitiendo a la reglamentación, la formas difusión y publicidad, y también el modo para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Como sucede en muchos casos del Derecho provincial, la norma que analizaremos es anterior a la LGA. Así las cosas, en la provincia de Santiago del Estero rige la Ley 6.321⁴⁶⁸, de “Normas Generales y Metodología de Aplicación para la Defensa, Conservación y Mejoramiento del Ambiente y los Recursos Naturales”, esta norma no tiene muchas referencias a nuestro derecho, por lo menos comparándolas con las que venimos estudiando, solo lo hace en su artículo 2.b (dentro del capítulo reservado a los derechos y deberes de los ciudadanos), reconociendo el derecho subjetivo a la información vinculada al ambiente y a sus recursos que esté en poder del Estado⁴⁶⁹.

En la provincia de Tucumán nuestro derecho se haya reconocido con primero por la Ley 6.253⁴⁷⁰, de “Normas Generales y Metodología de Aplicación para la Defensa,

⁴⁶⁷ Publicada en el Boletín Oficial el 27 de enero de 2000.

⁴⁶⁸ Publicada en el Boletín Oficial el 11 de noviembre de 1996.

⁴⁶⁹ Como dato anecdótico, respecto a la ley santiagueña, podemos resaltar la importancia que se le otorga al impacto ambiental (artículos 10 a 18).

⁴⁷⁰ Publicada en el Boletín Oficial el 15 de octubre de 1991.

Conservación y Mejoramiento del Ambiente reformada por las leyes 7459⁴⁷¹ y 7873⁴⁷², todas normas anteriores a la LGA, por esa razón, posteriormente sancionó la Ley 7.393, por la que la provincia adhirió a la legislación ambiental nacional (LGA), disponiendo que quedaba derogada toda disposición que sea contraria a ésta. La ley tucumana está dirigida principalmente a los poderes públicos, determinando sus respectivas funciones en la materia, no siendo muy expresiva respecto a la faceta pasiva de nuestro derecho. Dispone que la autoridad de aplicación deberá disponer de la realización de censos para la colecta de datos significativos, dando publicidad a sus actividades por medios masivos de comunicación (artículos 4, 11 y 16).

Siguiendo con Tucumán, es la Ley 7.247 la que regula el derecho de acceso a la información ambiental en la provincia, creando en el "Centro de Información Ambiental Pública", siendo su autoridad de aplicación la Dirección de Medio Ambiente de la Provincia (artículo 1), dicho Centro "posibilitará la prestación de servicios de información" requerida por cualquier ciudadano, por nuestra parte, no nos resulta muy claros los términos q la ley en este supuesto (artículo 2); faculta al Centro de Información Ambiental Pública a efectos de que se dedique a todo lo concerniente a la aplicación y cumplimiento de la ley (fin inmediato) a fin de cumplimentar con artículo 41 de la Constitución de la Provincia⁴⁷³ (fin medito) según dispone el artículo 3; expone una escueta definición de lo que deberá ser considerado información ambiental⁴⁷⁴ (artículo 4); la faceta activa de nuestro derecho esta prevista desde dos aspectos, el primero previsto por el artículo 5 y 6.4, que reconoce a toda persona física o jurídica el derecho a solicitar informes sobre el medio ambiente conforme al procedimiento previsto por la propia norma (artículos 10, 11 y 12)⁴⁷⁵, y el segundo, previsto por el enunciado 6 incisos 2 y 6 que obliga al Centro de Información Ambiental a facilitar el acceso directo y personal a la información que sea encuentre comprendida por esta ley y que se encuentre en la órbita de su competencia o tramitación; la faceta activa del

⁴⁷¹ Publicada en el Boletín Oficial el 25 de noviembre de 2004.

⁴⁷² Publicada en el Boletín Oficial el 6 de febrero de 2007.

⁴⁷³ Lógicamente, el precepto se refiere a la cláusula ambiental.

⁴⁷⁴ Son tres segmentos los que toma el precepto citado:" 1. Cualquier tipo de investigación, dato, informe concerniente al estado del ambiente y los recursos naturales. 2. La declaración de impacto ambiental de obras públicas o privadas proyectadas o en proceso de ejecución. 3. Los planes y programas públicos y privados, de gestión del ambiente y de los recursos naturales y las actuaciones o medidas de protección referidas al mismo."

⁴⁷⁵ Remitiendo con carácter supletorio a la Ley de Procedimiento Administrativo de la provincia.

derecho se encuentra reconocida en el artículo 6.3, a través de la obligación de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia las autorizaciones de impacto ambiental; para reforzar el cumplimiento del derecho, la norma prevé un régimen sancionador a los funcionarios que obstruyan el acceso al solicitante, pudiendo incurrir en incumplimiento deberes de funcionario público (artículo 7); asimismo la ley prevé en su enunciado un sistema de intercambio de información inter-administrativa (como por ejemplo la Ley española 27/2006).

Cambiando el foco de estudio, en el año 2001 entra en vigor la Ley 1914⁴⁷⁶ en la provincia de La Pampa, fijando las directrices de la política ambiental de esa provincia, incluyendo a nuestro derecho como uno de sus objetivos (artículo 2.f), la norma establece la instrumentación de un sistema provincial de información ambiental, el que deberá coordinar acciones con la propia administración de la provincia y con los municipios dentro de la misma, a efectos de recolectar la información ambiental trascendente, sin ninguna referencia a que se publicite o difunda a la misma. A la faz pasiva del derecho estudiado la encontramos en el artículo 16 de la ley pampeana, siendo parecida la redacción a la de la ley ambiental que rige en la ciudad de Buenos Aires (pionera en la cuestión), incluyendo dentro del concepto de información, a las declaraciones de impacto ambiental.

En la provincia de Corrientes, la Ley 5533⁴⁷⁷, al igual que la provincia de Tucumán regula especialmente a nuestro derecho, teniendo muchas cosas en común con la norma tucumana y con la misionera (tratada en el párrafo siguiente); reconoce el derecho subjetivo de solicitar y recibir información ambiental, sin necesidad de acreditar un interés y de acuerdo al artículo 41 de la CA (artículo 1 y 4); el artículo 3 establece qué debe ser tomado como información ambiental, siendo similar –caso idéntico a la fórmula tucumana- y por lo tanto repetimos nuestra opinión de que es acotado (artículo 3); prevé un régimen sancionador en el caso de que en forma arbitraria o infundada se menoscabe el ejercicio del derecho (artículo 6); el procedimiento es el estipulado por los artículos 9 a 12 (formalidades de la petición, plazos, excepciones, recursos, etc.), destacándose que el requerimiento de acceso a la información es en principio libre y gratuito.

⁴⁷⁶ Publicada en el Boletín Oficial el 2 de febrero de 2001.

⁴⁷⁷ Publicada en el Boletín Oficial el 15 de septiembre de 2003.

En la provincia de Misiones, la Ley 4.184⁴⁷⁸ incorpora algunos antecedentes provinciales anteriores a su entrada en vigencia, siendo similar a las normas legales de Tucumán y Corrientes. Los artículos 1 y 2 reconocen el derecho a toda persona (física o jurídica) a solicitar y recibir información sobre el estado y la gestión del ambiente y de los recursos naturales, sin la necesidad de invocar interés especial alguno que motive tal requerimiento; la norma incluye dentro de los sujetos obligados a las autoridades públicas incluyendo a “subcontratistas, concesionarias y empresas privadas que presten servicios públicos en el territorio de la provincia” (artículo 2); delimita aquello que debe tomarse por información ambiental, siendo muy parecido lo que toman en ese concepto las normas de tucumana y correntina; se obliga a las entidades obligadas a que otorguen, faciliten la información que se les requieran (artículo 5 apartados b y c); la autoridad de aplicación es el Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo (artículo 6); los artículos 8 a 11, 15 y 16, prevén las formalidades de la petición, plazos, excepciones, recursos, etc.), destacándose (al igual que la norma correntina), la gratuidad de la petición.

III.3. CARACTERES DISTINTIVOS DEL DERECHO

Sobre el análisis al que se refiere el presente capítulo, debemos dejar despejada una cuestión, la que tiene su raíz en la disímil textura del derecho en los ordenamientos jurídicos comparados. Por esa razón, y por entender que existe una evolución en la regulación jurídica en el Derecho español respecto del argentino, decidimos analizar críticamente éste último por considerar que de esta manera será más factible y conducente una mejora. De igual modo y como resulta lógico, las características singulares del derecho objeto de estas páginas, no son uniformes en ambos regímenes jurídicos.

Si nos circunscribimos al derecho de información medioambiental *stricto sensu*, desde luego que tiene similitudes notables con el derecho de acceso a la información sobre documentos y archivos administrativos, una de ellas es la que supone el cambio

⁴⁷⁸ Publicada en el Boletín Oficial el 31 de mayo de 2005.

de una costumbre ya afincada en el actuar estatal o de la Administración⁴⁷⁹, para corregir la marcada inclinación hacia la confidencialidad administrativa que es un rasgo común que se proyecta también en nuestro derecho. En otras palabras tanto la actuación administrativa⁴⁸⁰ en general como la de los sujetos pasivos obligados a dar estos conocimientos, precisan un cambio radical que supone la exposición del material que justifica su trabajo y existir.

Así, los funcionarios o agentes públicos deben ahora someterse a un control horizontal y foráneo al propio órgano que encabezan o integran, que según nuestro criterio sirve para mejorar el desenvolvimiento del “aparato” estatal.

Que el derecho a la información ambiental, cualquiera que sea la forma en la que fuere adquirido, constituye un *prius*⁴⁸¹ para un futuro y eventual actuar, refleja a las claras el carácter instrumental del mismo⁴⁸². Nosotros afirmamos que el derecho de acceso a la información ambiental se encolumna dentro de la tabla de derechos que pretenden la satisfacción de un derecho que los supera: el que tiene por objeto el disfrutar (CE) o gozar (CA)⁴⁸³ de un medio ambiente adecuado/sano/equilibrado para el desarrollo de la persona.

⁴⁷⁹ G. GÓMEZ cita el ejemplo de Alemania en su tesis doctoral, “El derecho de acceso a la información ambiental...”, ob. cit., p. 227.

⁴⁸⁰ Del plano español, se cuenta con una gran urdimbre administrativa, a cuyas autoridades es factible la ejercitación de nuestro derecho; de esta manera y por citar algunos ejemplos: dentro de la Administración General del Estado se encuentran, el Ministerio de Medio Ambiente, la Oficina de Información y atención al Ciudadano, la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental, la Dirección General de la Oficina Española de Cambio Climático, la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, la Secretaría General Técnica, la Dirección de Aguas, el Organismo Autónomo Parques Nacionales, la Confederación Hidrográfica del Duero, Confederación Hidrográfica del Ebro, etc.

⁴⁸¹ R. MARTÍN MATEO, *Manual de derecho ambiental*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2003, p. 107.

⁴⁸² Coincidimos, en cuanto la naturaleza instrumental de nuestro derecho, con R. MARTÍN MATEO, *Manual...*, ob. cit., pp. 108 y ss.; opina en el mismo sentido en la doctrina argentina, V. H. RICCO, “El derecho humano de acceso...”, ob. cit., pp. 241 y ss. Por su parte, M. PRIEUR, destaca la necesidad del manejo adecuado de la información como condición de una participación efectiva, en “Energía eléctrica, derecho a la información y medio ambiente”, *Revista Ambiente y Recursos Naturales*, octubre-diciembre, vol. II, N° 4, p. 45.

⁴⁸³ J. R. WALSH, “El libre acceso a la información ambiental: una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional”, *Revista La Ley*, 2004-C, 1207, pp. 1 y ss., manifiesta que con la sanción de la Ley 25.831 se integra y materializa el derecho a gozar de un ambiente sano, poniendo como ejemplo una situación hipotética para describir el estado de situación antes y después de la entrada en vigencia de la ley citada.

Las conclusiones que se deriven en el presente capítulo, en cuanto a los rasgos característicos del derecho⁴⁸⁴, permitirán diferenciarlo de otros con los que pueda tener algún tipo de similitud, conexión o relación. En tal sentido, quizás donde se vea más reflejada tal situación sea con el derecho a la información pública y su contracara o faceta subjetiva⁴⁸⁵, que es el derecho de acceso a los archivos y documentos administrativos previa solicitud, por lo que en esta parte sólo adelantaremos que se tratan de derechos distintos. En suma, se trata de un derecho que sólo puede ceder su autonomía con aquél que marca su finalidad última, como ya lo expresáramos *supra*.

Este derecho ambiental, que no encuentra su finalidad en su propia esencia, no es el único del que se vale el citado disfrute o gozo ambiental, sino por el contrario se integra a una gama que tiene por denominador común ésta particularidad. Afirmamos que tal “especialidad” es consecuencia directa de la complejidad para hacerlo efectivo, necesitando valer de instrumentos endógenos que tornen fértiles las condiciones para su ejercicio.

III.3.1. Aproximación a un concepto de derecho de acceso a la información ambiental

Intentaremos esbozar una aproximación al concepto del derecho que estudiamos, haciendo la salvedad de que sólo está dirigida a los sistemas español y argentino que aquí se estudian. En efecto, de nuestra parte, estimamos que dicho concepto puede quedar configurado de la siguiente manera:

“es la potestad que posee toda persona consistente en la aprehensión de conocimientos, datos o situaciones relativas o relacionadas al medio ambiente,

⁴⁸⁴ Adelantamos, apoyados en M. SÁNCHEZ MORÓN, que la faceta subjetiva del derecho cumplen tres funciones: la de satisfacer el interés individual; la ciñe a la administración a obrar de manera transparente; y producto de no tener un fin en si mismo, permite al solicitante preparar la vía reaccional instrumentada por acciones y recursos, “*El derecho de acceso...*”, ob. cit., pp. 33 y ss.

⁴⁸⁵ Sostiene que existe una redefinición del derecho a la información, R. DÍAZ ARIAS, “*El derecho a la información en un mundo global: nuevos poderes y viejas limitaciones*”, Revista de Comunicación y Pluralismo, N° 3, p. 21.

ya sea a través de la tarea de difusión estatal o mediante previa petición; potestad que se encuentra dirigida inexorablemente a la satisfacción material del disfrute o goce de un adecuado medio ambiente para la persona”⁴⁸⁶

Del análisis de tal conceptualización podemos concluir lo siguiente:

Es una potestad: en razón del poder que tiene la persona por el sólo hecho de ser tal, tanto en su singularidad como también en agrupaciones o asociaciones (cualquiera sea su objetivo o finalidad, lo que va más allá del concepto medio ambiente); a la vez gira sobre la idea de que también es una facultad, es decir, encierra la posibilidad de ejercitarla o no. La titularidad de la potestad se extiende a todos: es ejercicio de pura lógica el inferir que en los regímenes jurídicos comparados la configuración subjetiva ambiental ha dispuesto una universalización de los sujetos a quienes está dirigido a través del término *todos*⁴⁸⁷. Ello tiene pleno enlace con que tanto el disfrute o goce como la carga que impone el derecho suponen, es tanto un derecho, como una obligación de todos.

Potestad que consiste en una aprehensión: verbo que aquí quiere significar la adquisición, asimilación, incorporación por parte de los sujetos de ciertas informaciones con relevancia para el medio ambiente, y que pudiere derivar en algún tipo de consecuencia potencial o materialmente negativa para éste. En ese contexto, dicha aprehensión la tomamos en sentido amplio y no restrictivo, vale decir que engloba tanto a conocimientos o saberes, como también datos o situaciones, etc., operando como el contenido⁴⁸⁸ del derecho.

Se integra en el concepto tanto la faz activa como la pasiva: son las dos caras de un mismo interés, de un lado la tarea de divulgación, difusión o publicación por parte de

⁴⁸⁶ Nosotros hemos arriesgado esta definición.

⁴⁸⁷ Situación que se extiende a la CE y CA.

⁴⁸⁸ En la actualidad, el derecho puede ser materializado por medio de la utilización de las llamadas “nuevas tecnologías”, dentro de ellas las redes sociales, llevando a cabo una suerte de “formación ambiental 2.0”, en las que el intercambio se realiza de manera permanente, fluida y actualizada, conf. E. ESPINOSA MELÉNDEZ, “Tecnologías informativas y acceso a la información ambiental: cambiando la posición de la sociedad ante los problemas ambientales”, Revista de Investigación Jurídica, Vol. VI, p. 1 y ss.; desde otro ángulo y sobre las que el autor denomina “autopistas de la información”, conf. a R. MARTÍNEZ FAZZALARI, “La sociedad de la información. España ante la nueva autopista de la información. Acciones públicas para el desarrollo de la sociedad de la información”, Revista La Ley, 2000-D- 1139, pp. 1 y ss.

los órganos o autoridades estatales de aquellos conocimientos, datos o situaciones medioambientales que tomados objetivamente, merezcan por su trascendencia ser conocidos y ofrecidos a la sociedad civil; y del otro, reconociendo una vía a través de la cual se podría requerir formalmente ése contenido a las propios órganos o autoridades que los posean, regulándose esa vía mediante instrumentos normativos que permitan su activación subjetiva⁴⁸⁹.

De este modo, nos parece interesante la posición que divide el derecho de información ambiental -a fines didácticos-, en tres partes: pasiva, activa y superactiva⁴⁹⁰.

Retomando el concepto, afirmamos que la finalidad de esa potestad, rebasa al propio derecho: hemos dicho reiteradamente que el propósito del derecho que aquí estudiamos excede su propio objeto, ya que con la satisfacción de éste se pretende un fin que lo supera. Así, como sucede con todos los derechos ambientales de naturaleza instrumental, se persigue el disfrute o goce en la realidad de un medio ambiente adecuado, sano, equilibrado, apto para el desarrollo de la persona en su integralidad⁴⁹¹, fin que se constituye como fundamento de todo el orden jurídico ambiental en los sistemas jurídicos que aquí comparamos. Se trata en definitiva, de un derecho que es a la vez una herramienta, para facilitar el compromiso constitucional impuesto a todos como correlativa obligación a la satisfacción del derecho reconocido por los artículos. 45 y 41 de las Constituciones española y argentina respectivamente.

⁴⁸⁹ Una posición interesante e hipotética la constituye el razonamiento de que si la difusión de información por parte del Estado fuere cabal o responde a un "deber ser", no haría necesaria la vía pasiva bajo la modalidad del derecho subjetivo de acceder previa petición.

⁴⁹⁰ Así, la parte pasiva se refiere al acceso previo requerimiento; la activa la que se realiza mediante la tarea de difusión; y la superactiva también se refiere a la difusión estatal sólo que cambia el público a quien se debe dirigir, quienes inexorablemente deben poseerla como garantía de sus derechos, conf. a S. FULOP y C. KISS, "*¿Qué hay de nuevo en Europa? La Convención de Aarhus*", Revista La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), 2002, pp. 46 y ss.

⁴⁹¹ Como ya lo señaláramos los artículos 45.1 y 41.1 reconocen un derecho que opera a la vez como "principio de principios ambientales", R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 89, el autor no considera al nuestro un derecho subjetivo, sino una facultad periférica ajena al núcleo del disfrute medioambiental.

III.3.2 Naturaleza jurídica

Sobre aquello que el derecho es, podemos hacer una síntesis de las opiniones doctrinales que a nuestro entender son las más acertadas, aunque lo aborden desde diferentes ángulos. No vamos a detenernos en la naturaleza jurídica del derecho de acceso a la documentación pública en general, por entender que si bien existe cierta vinculación, se tratan de derechos diferentes⁴⁹². Somos reiterativos con este argumento, porque pensamos que no es fútil la aclaración, sobre todo habiendo manejado una serie de fuentes doctrinales que implícita o explícitamente se inclina anexarlo a aquel y lo consideran como una suerte de “apéndice” de éste, argumento con el que discrepamos.

Por lo tanto no nos a detendremos en realizar análisis que estimamos superfluos o innecesarios sobre el derecho de acceso a la información pública; ni tampoco evaluar el papel de la información y sus diferentes definiciones o formas. Nos pronunciaremos sobre lo que creemos que es el objeto de esta tesis, dejando de lado toda cuestión accidental, salvo por supuesto cuando tenga algún tipo de relación con dicho objeto.

Sostiene MARTÍN MATEO que este derecho:

“aunque materialmente de carácter instrumental, formalmente constituye un derecho sustantivo de titularidad colectiva genéricamente atribuido a todas las personas que deseen ejercitarlo, que no están obligadas a probar un interés determinado”⁴⁹³

⁴⁹² Situación que analizaremos *infra*. Por su parte, a favor de este argumento, basado en líneas generales en que nuestro derecho es una “suerte de sub-especie” perteneciente al género referido al acceso de documentación pública, se encuentran entre muchos, M. C. ALONSO GARCÍA, N. GARRIDO CUENCA y J. A. MORENO MOLINA, “*Técnica jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativas*”, en la obra colectiva *Lecciones...*, ob. cit., pp. 148 y ss., quienes consideran que es producto del derecho reconocido en el artículo 105.b de la CE; también D. BERBEROFF AYUDA, “*Instrumentos que garantizan la participación ciudadana en materia de medio ambiente*”, en la obra colectiva *Instrumentos judiciales de fomento para la protección del medio ambiente*, Madrid, 2005, p. 290; R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994, p.170, que relaciona al derecho con el buen funcionamiento de la Administración con el público.

⁴⁹³ R. MARTÍN MATEO, *Manual...*, ob. cit., p. 108.

Del lado pasivo del derecho, RAZQUIN LIZARRAGA y RUIZ DE APODACA ESPINOSA destacan que:

“el derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud es un derecho público subjetivo, de carácter legal, que puede ejercitarse e invocarse bajo el amparo de la tutela judicial en los términos establecidos en la Ley de Acceso a la Información, Participación Pública y Justicia en Materia Ambiental, sin perjuicio de los supuestos en que sea posible la protección mediata al más alto nivel por su conexión con un derecho fundamental”⁴⁹⁴

En la misma línea de los autores precitados, ALENZA GARCÍA, opina que estamos ante la presencia de un derecho ambiental de carácter sustantivo, equiparándolo con el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado o al derecho de prestación de un determinado servicio de naturaleza medioambiental⁴⁹⁵.

En la República Argentina, SABSAY y TARAK afirman que:

“estamos frente un derecho de incidencia colectiva que actúa a su vez como una garantía de la participación, cuya consagración ha venido de algún modo de la mano de la protección del medio ambiente; consideramos que estamos tanto frente a un derecho como a una garantía. Pensamos que esto es así, pues con información necesaria podremos lograr un goce efectivo de nuestro derecho al ambiente sano”.⁴⁹⁶

Para BIDART CAMPOS⁴⁹⁷, partiendo del tenor literal de la Constitución, se trata solo de un deber por parte del Estado, constituido por la recolección y procesamiento de la información y la difusión de la misma de manera sistematizada y actualizada.

⁴⁹⁴ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 206.

⁴⁹⁵ J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual...*, ob. cit., p. 102.

⁴⁹⁶ D. SABSAY y P. TARAK, “El acceso a la información pública...”, ob. cit., quienes manifiestan que el derecho “contribuye a la desconcentración del poder, a una igualdad de oportunidades, a la reducción de la discrecionalidad administrativa y política, a un gobierno honesto y a una administración pública confiable”, p. 7.

⁴⁹⁷ G. BIDART CAMPOS, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2001, p. 235.

En la doctrina española JORDANO FRAGA al enjuiciar sobre la Ley 27/2006, lo toma como uno de los tres “círculos de gobernanza”⁴⁹⁸, bajo los cuales debe moverse la Administración estatal, junto a los demás derechos o pilares reconocidos de participación y acceso a la justicia, que constituirían los dos restantes. Otros autores, al distinguir entre medidas preventivas (a priori) y represivas (a posteriori)⁴⁹⁹, la ubican dentro de las primeras por la oportunidad en que pueden ser acometidas.

Dejamos aclarado que la doctrina en general no se explaya sobre la naturaleza jurídica del derecho estudiado⁵⁰⁰, que en la gran mayoría de los casos es tratado de forma colateral y estando afincada ya la costumbre de tomarlo como medida, instrumento y/o herramienta, pero sin indagar en profundidad sobre aquello que es.

Al mismo tiempo, la doctrina acostumbra a tratarlo de forma conjunta con el derecho de participación ambiental, porque, como veremos *infra*, la información es un requisito previo al acto participativo, que a la vez sirve para hacerla más efectiva. Por nuestra parte y sobre su naturaleza jurídica, destacamos tres enfoques que desarrollamos a continuación.

III.3.2.1. Como derecho accesorio a otro principal

Consideramos que el derecho de acceso a la información ambiental, en lo que respecta a la faz pasiva del mismo, nace del núcleo de los términos disfrutar/gozar, expuestos por la CE y CA respectivamente. Es un verdadero derecho subjetivo, con la

⁴⁹⁸ J. JORDANO FRAGA, “La Administración en el Estado Ambiental de Derecho”, Revista de Administración Pública, N° 173, Mayo – Agosto, Madrid, 2007, p. 125. El autor además al referirse al derecho subjetivo ambiental no tiene reparos en recomendar como directriz su necesario reconocimiento en el núcleo derechos fundamentales, para lo cual se tornaría imperioso una reforma constitucional, *ibidem*, pp. 134 y ss.

⁴⁹⁹ De esta manera se ubicarían dentro de las medidas preventivas: investigación y enseñanza ambiental, evaluación de impacto ambiental, registros e inventarios, autorizaciones, controles, subvenciones, prestamos, exenciones, bonificaciones, actuaciones de salvaguardia, cánones, impuestos ambientales, ecoauditorias, ecoetiquetas y control integrado de contaminación; y serían medidas represivas: constitucionales, civiles, penales y administrativas, S. JAQUENOD DE ZÖGÖN, *Los principios de Derecho Ambiental*, Dykinson, Madrid, 1991, p. 225.

⁵⁰⁰ G. GÓMEZ lo califica como “derecho poliédrico, multidimensional y sinérgico”, tesis doctoral “El derecho de acceso a la información ambiental...”, *ob. cit.*, p. 639.

nota de que se ha sido instituido para lograr un fin ulterior, que no es otro que el fin propuesto por los textos constitucionales. Se trata, pues, de un derecho que está regulado en el ordenamiento español por la Ley 27/2006 y en el argentino por la Ley Nacional 25.831. Dicho ello, estimamos que no existen razones para discutir que el derecho estudiado es un derecho subjetivo pero de naturaleza accesorio o instrumental⁵⁰¹.

Como principio general, podemos también afirmar que esta accesoriedad hace que siga la suerte de lo principal; o sea que está intrínsecamente ligado a un derecho que lo contiene, no siendo correspondida tal relación, ya que éste puede prescindir del aquí estudiado para su satisfacción, pudiéndose valer de otro u otros o de ninguno.

Un ejemplo práctico sería el incoar una presentación formal ante una autoridad determinada a fin de requerir información previamente establecida; lo que en realidad se busca, directa o indirectamente, es a partir de esta medida conocer o determinar una situación vinculada al medio ambiente para procurar mejorarlo, recomponerlo o anticiparse a un daño o peligro o simplemente para tener conocimiento.

Se centra en la búsqueda de una determinada materia que no se conoce o se conoce incompletamente, para lo cual se ejerce una potestad requiriendo a las autoridades dispongan una resolución que se configure una especie de “declaración de certeza”; que se convierte generalmente en un acto preparatorio para una instancia o vía posterior.

Siguiendo la línea del ejemplo citado, para la obtención de un medio ambiente adecuado no es imprescindible la instauración de una instancia, ya sea administrativa o judicial, tendiente a la obtención de la información. Conforme lo expuesto, existe una relación de imprescindible correspondencia, pero solo de nuestro derecho a un más amplio y continente derecho subjetivo ambiental de deleite o gozo, la que como dijimos no es recíproca.

⁵⁰¹ Esta naturaleza instrumental es mucho más sencilla, tanto en su determinación como en su eficacia que como su configuración como al derecho al que está adherido, conf. a J. ALDER y D. WILKINSON, *Environmental law & ethics*, Macmillan, Londres, 1999, pp. 380 y ss.

En suma, estamos en presencia de una suerte de “derecho premeditado”, es decir al servicio de la satisfacción de un generoso (por las múltiples texturas que el mismo puede asumir) derecho subjetivo ambiental. En otros términos, ante un “derecho granulado”, en el sentido de que se encuentra “atomizado” y hermanados con otros, para hacer valer el derecho al que responde. Por no decir, ni querer orientarlo o encasillarlo como un “derecho circunstancial”, aunque pueda quedar englobado en la naturaleza jurídica de dicho termino.

En definitiva se podría decir que el derecho de acceso a la información ambiental posee un doble nivel que determina su carácter accesorio; empleado como instrumento tendiente a la consecución de logros inmediatos (como podría ser la participación ambiental o la transparencia administrativa) y en segundo y más importante lugar, el de promover el disfrute o goce ambiental⁵⁰².

III.3.2.2. Como norma de principio nacida de los segundos párrafos de los artículos 45 y 41 de las Constituciones española y argentina

Como medida preliminar es menester precisar que a nuestro entender, cada faz del doble cariz que representa nuestro derecho posee diferente naturaleza jurídica, ya que cada una nace de una raíz diferente.

Ya afirmamos que los preceptos constitucionales ambientales de las CE y CA reconocían a la vez un derecho y también principios ambientales⁵⁰³. No consideramos que el derecho a la información ambiental en su vertiente activa, nazca de los párrafos primeros de la CE y CA⁵⁰⁴. Estimamos que no son productos directos de los enunciados normativos que reconocen el derecho ambiental de disfrute o gozo, sino que sin

⁵⁰² B. TRIAS PRATS, “Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la Ley 349/1986 a la Directiva Inspire”, Revista de Administración Pública, N° 188, 2012, p. 395; en la misma dirección L. CASADO CASADO, “El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”, Derecho PUCP, N° 70, 2013, p. 242.

⁵⁰³ Conf. Capítulo Segundo Punto 2.

⁵⁰⁴ Para G. GÓMEZ en su Tesis Doctoral “El derecho de acceso a la información ambiental...”, el término proveer expuesto en el 41.2 CA, lleva ínsito también el derecho de acceso a la información ambiental, p. 521.

perjuicio de que se relacionan con estos fines de forma directa (marcando su dirección a los que procura llegar), determinando su propio fin, tienen por origen los párrafos segundos de ambas Constituciones.

De la propia ubicación del enunciado ambiental en la CE⁵⁰⁵ nace la naturaleza jurídica que en este sub-párrafo atribuimos a la tarea estatal de divulgación de información. Aunque de la literalidad de la CE no se colige la imposición de un derecho de información ambiental, de una interpretación conduciría a esa injerencia. Ese “velar” por la utilización racional de los bienes ambientales, “el defender y restaurar” el entorno natural a cargo de las autoridades se *escalonan*⁵⁰⁶ para proteger la calidad de vida en clave ambiental, justificarían tal interpretación. En otras palabras, esa actividad difusiva, mediante la cual se trata de que determinada información llegue a conocimiento de la población en general, nace de estos principios rectores ambientalistas.

En consonancia con ello, estimamos que los principios proclamados por la CE no son taxativos⁵⁰⁷ pudiendo nacer del Derecho Comunitario o bien de la legislación infraordenada. Por medio de estos principios se busca el perfeccionamiento que generen circunstancias aptas para el ejercicio del derecho⁵⁰⁸.

Las políticas ambientales⁵⁰⁹ deben calibrarse de acuerdo a estos principios⁵¹⁰ en cuanto al objeto y fin a perseguir, lo que en definitiva y en última *ratio* se pretende es la creación de un marco apto que haga real las palabras del texto constitucional en el máximo grado posible. Estos principios se configuran como *mandatos de optimización*⁵¹¹, en relación a que pueden tener efectividad con variación de nivel, para

⁵⁰⁵ Sobre la que nos expedimos en el Capítulo Segundo.

⁵⁰⁶ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 163.

⁵⁰⁷ R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 164; también L. ORTEGA ÁLVAREZ, que distingue mega-principios de simples principios en *Lecciones...*, ob. cit.

⁵⁰⁸ Ibídem R. CANOSA USERA, p. 163.

⁵⁰⁹ Se ha sostenido que “la política ecologista es una política de pérdidas –pérdida de la naturaleza y pérdida de la tradición-, pero también es una política de recuperación”, A. GIDDENS, *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid, 1996, p. 234, citado por A. VALENCIA SÁIZ, “*Democracia...*”, ob. cit., p. 78.

⁵¹⁰ Como principios que son, se aplica en el caso español, el artículo 53.3 CE, que determina su eficacia normativa.

⁵¹¹ R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit., p. 86.

lo cual deberá ponderarse no sólo las propias capacidades (jurídicas y extrajurídicas) sino también sus relaciones de convivencia o colisión con otros principios⁵¹².

En conclusión, estimamos que la difusión de la información que estudiamos es también un principio rector en clave ambiental⁵¹³, si bien no enunciado por el artículo 45.2 CE y sí expuesto en el artículo 41.2 CA, cuyas autoridades deberán *proveer* la misma. Por ello, a efectos de la tutela del bien jurídico ambiente se ha instituido este principio ya convertido en fundamental, para la correlativa satisfacción del derecho⁵¹⁴. Como tal y como ya lo formuláramos, es un objetivo a desarrollarse por los poderes políticos, cuestión que estará atada a las partidas presupuestarias con que se cuente. En este contexto, resulta razonable, que esta tarea difusiva esté reglada por una norma que disponga qué tipo de información es la que se debe divulgar y cuál por consiguiente estará sujeta a la decisión de los poderes públicos⁵¹⁵, cuestión que trataremos *infra*⁵¹⁶.

II.3.2.3. Como derecho prestacional

Estrechamente ligado a lo expuesto en el punto anterior, la faceta pasiva del derecho, es decir el acceso a la información propiamente dicho y previo requerimiento, es indudablemente de naturaleza prestacional. La carga prestacional del derecho nace de los primeros párrafos de las Cartas Magnas analizadas; entendemos que dentro de ese disfrute/goce de bienes ambientales, está subsumida la faz pasiva de este derecho.

⁵¹² Ibídem pp. 86 y ss.

⁵¹³ En contra de este argumento, R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., p. 167, para quien es un elemento ambiental, sin llegar a rango de principio, siendo solo una derivación de éstos.

⁵¹⁴ En consonancia con esta opinión, A. J. FALBO, “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, *Revista Jurisprudencia Argentina*, fascículo 12, Buenos Aires, 2003, p.25, autor que se apoya en M. CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell’ambiente*, Giuffrè, Milán, 2000.

⁵¹⁵ En general, es a la propia Administración a la que se cursarán las peticiones de acceso información, cuyo “principio es el sometimiento pleno de toda la actuación administrativa a la Ley y al Derecho, sometimiento que corresponde verificar, también en su plenitud y sin limitación alguna, a los Tribunales”, T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad de la administración*, Thompson-Civitas, Navarra, 2008, p. 79.

⁵¹⁶ Puntualmente Punto 2.4 y ss. del presente capítulo.

En forma paralela a los mandatos impuestos a los poderes públicos instituidos a través de los principios rectores ambientales de los artículos 45.2 CE y 41.2 CA, corre la cara prestacional del derecho de acceso que aquí tratamos. Decimos que nuestro derecho también tiene naturaleza prestacional debido a que la potestad de su cumplimiento puede ser demandado a las autoridades administrativas poseedora de la información⁵¹⁷ o bien a las judiciales empleando la vía recursiva, a fin de que se satisfaga con la obligación de dar la información formalmente requerida.

La ausencia de toda referencia a la información ambiental en CE se suma en este caso a la CA que no prevé en forma inequívoca un derecho subjetivo a la información ambiental, sino que se encarga al Estado su provisión por medio del termino antes indicado y multifacético de *proveerán*.

Superada ya la tradicional división doctrinal entre acciones negativas y positivas del Estado⁵¹⁸, creemos que en el caso argentino existe un derecho subjetivo a una determinada prestación estatal. Este derecho subjetivo está dirigido a que el Estado ejecute una determinada acción positiva⁵¹⁹.

En el caso español -teniendo presente la omisión en el enunciado normativo del artículo 45- se encuentra regulada por la Ley 27/2006 y las demás fuentes del Derecho Comunitario y en Argentina por la Ley Nacional 25.831, ya que Constitución argentina no reconoce de forma textual el derecho de acceso a la información ambiental, sí lo hace respecto a la parte activa del derecho caracterizada por el termino *proveerán* información ambiental en el segundo párrafo del precepto 41.

Esta faceta prestacional presupone la actividad de quien tiene la facultad para concretar el derecho y hacerlo realidad, resaltando la tarea del sujeto público que obra

⁵¹⁷ Incluyéndose en el término a los sujetos privados asimilados a las mismas, como por ejemplo los brindadores de algún servicio público.

⁵¹⁸ Sobre esta distinción, conf. entre muchos a R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit., p. 419, quien a su vez cita a C. SCHMITT, *Verfassungslehre*, pp. 163 y ss. En la doctrina española, ha ganado su espacio la tesis que divide a los derechos fundamentales en tres segmentos, derechos de libertad, derechos de participación democrática y derechos prestacionales, conf. a J. J. SOLAZABAL ECHAVARRÍA, *"Algunas cuestiones básicas..."*, ob. cit., p. 90.

⁵¹⁹ Aunque parezca redundante, estas acciones positivas tiene su contrapartida en las acciones negativas del estado, éstas últimas son las que caracterizan los derecho de corte liberal.

de receptor, quien además debe procurar que no existan interferencias en la satisfacción del mismo, y en su caso resolverlas en su favor⁵²⁰.

En los Sistemas Jurídicos comparados en la presente tesis, se trata en breves palabras de un derecho subjetivo de reconocimiento y concreción legal, cuyas especificaciones en cuanto a su estructura se abordaran comparativamente en el presente capítulo⁵²¹.

La vertiente prestacional del derecho, primero ha de intentar valerse ante instancias administrativas (que fueren poseedoras de la información) y en su caso, la judicial⁵²². Coincidentemente, LOZANO CUTANDA sostiene:

“Entre las técnicas concretas de que dispone actualmente el legislador para hacer efectivo el mandato de protección ambiental que le impone el artículo 45 CE está, obviamente, el reconocimiento de derechos subjetivos ambientales por los ciudadanos ante los Tribunales. Como derechos específicamente ambientales se reconocen, de momento, los ligados a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente, cuya introducción se ha visto impulsada por el Convenio Aarhus y las normas comunitarias dictadas para su aplicación”⁵²³

Se establecen a través de estas técnicas o instrumentos el apuntalamiento de un derecho cuya complejidad exige de un abanico de medidas para su plena satisfacción en

⁵²⁰ S. J. MARTÍN, “El derecho al libre acceso a la información pública”, en la obra colectiva *Derecho ambiental* (Coord. E. P. JIMÉNEZ), Ediar, Buenos Aires, 2004, p. 303, con quien coincidimos sobre la naturaleza prestacional de la faceta pasiva del derecho.

⁵²¹ Puntualmente en el punto N° 2 y siguientes.

⁵²² Sobre el particular puede consultarse a A. OLIVAS DÍAZ, “El papel de los jueces en la garantía de los derechos sociales”, en la obra colectiva, *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, (Ed. G. PISARELLO), Bomarzo, Albacete, 2009, pp. 35 y ss.; R. CANOSA USERA, “¿Existe un verdadero...”, ob. cit., pp. 151 y ss. Por su parte y relacionado a su reclamación en la justicia, quien afirma que existe una “devaluación jurídica de los derechos sociales”, J. MARTÍNEZ DE PISÓN, “La efectividad de los derechos sociales...”, ob. cit., en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), ob. cit., pp. 142 y ss.

⁵²³ B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 81, quien expresa además que “se trata de derechos que podríamos calificar de ‘procedimentales’, en cuanto mediante ellos lo que se hace es configurar como un derecho la legitimación de los ciudadanos para actuar administrativa o judicialmente en defensa del bien o interés colectivo medio ambiente”, ibídem.

la realidad. Cabe destacar también que el papel⁵²⁴ que debe asumir el Estado para resolver demandas ambientales, es una de las manifestaciones del constitucionalismo social, siendo necesaria la colaboración activa y complementaria de los individuos que integran la sociedad⁵²⁵.

III.3.3. Objeto

III.3.3.1. Vertiente activa

En la faz activa, creemos que el objeto radica en una obligación de hacer⁵²⁶ por parte del Estado⁵²⁷, consistente en la divulgación y publicidad⁵²⁸ de la información sobre el ambiente. Nos hallamos ante un problema propio del alcance del macro-concepto del medio ambiente, que se centra en hacer materialmente posible ese compromiso legal de difundir determinados datos.

⁵²⁴ Desde una perspectiva que analiza la globalización y la redifinición del papel del Estado, puede verse a J. MARTÍNEZ DE PISÓN, "Globalización...", ob. cit., en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), ob. cit., pp. 61 y ss.

⁵²⁵ L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección de medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010, pp. 19 y ss.

⁵²⁶ En opinión de C. F. VALLS se entiende por "proveer" (expuesto en el segundo párrafo de artículo 41), tanto una obligación de dar o de hacer, véase su trabajo titulado "El plan de acción ambiental adoptado por la constitución nacional", Revista La Ley, del 16 de Septiembre de 1994, p. 3. Por su parte, reconoce M. S. JULIÁ, que para su efectivo cumplimiento, se necesita que la propia Administración establezca los mecanismos, las modalidades y los tiempos del ejercicio del derecho que aquí tratamos, "Derecho al acceso a la información y a la participación en materia ambiental", en Anuario VII, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Lerner Editora, Córdoba, 2004, p. 113.

⁵²⁷ En relación a los derechos sociales *per se*, A. GARCÍA MORALES, para quien "la totalidad de los derechos presentan dimensiones tanto negativas de libertad como positivas de prestación; dan lugar tanto a obligaciones de hacer como de abstenerse", "La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales", en *Los derechos sociales...*, ob. cit., p. 11.

⁵²⁸ Para D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit., pp. 59 y ss., entre los principios generales del Derecho ambiental se encuentra el de publicidad, el que claramente se vincula con la tarea difusiva del Estado, es decir, la faceta activa del derecho aquí estudiado.

Las dos vertientes del derecho a la información ambiental (activa y pasiva) hacen forzosa una actitud presencial del Estado, alejándose de su antiguo papel liberal de puro espectador. Para el efectivo cumplimiento de un Estado medioambientalmente adecuado⁵²⁹, es indispensable la tarea de sus instituciones en lo que hace a su función generadora de tales condiciones⁵³⁰.

Para que esa actividad difusiva sea efectiva, los órganos de estatales deben realizar una minuciosa e inteligente tarea de recogida de información; minuciosa porque debe ser detallista –en cuanto a tomar y coleccionar aquello que es importante o en un futuro puede llegar a serlo-, e inteligente porque en la tarea de acopio de información, debe desecharse aquella que no fuera relevante.

Ahora bien, ¿Cómo hace el Estado para difundir aquella información que considere relevante? ¿Cuál sería el criterio para la elección de aquello que es trascendente para el medio ambiente y aquello que no lo es, sin desconocer o faltar en esa operación a sus obligaciones? La respuesta debe ser respondida por una norma jurídica que determine cuál información y de qué manera debe ser publicada y presentada a la sociedad para su debido conocimiento, se precisa, como es lógico, de una articulación sistemática que determine tales contenidos, aunque sea dando un marco general.

Si no existiere este marco legislativo que precise aquello que debe ser difundido, divulgado o informado, estaríamos ante el grave inconveniente de estar ante la voluntad libérrima de los poderes u autoridades públicas, produciéndose una clara situación de vulnerabilidad. En cuanto al alcance de esta faceta, podemos decir que es general, en relación a que la difusión estará destinada a llegar a la sociedad civil en su conjunto.

En el mismo sentido del párrafo anterior, existen determinados supuestos en que la información está directamente dirigida hacia un determinado grupo o región; se trata de que, en virtud de la situación de vulnerabilidad que pueden asumir los mencionados, se ponga en conocimiento inmediato de los peligros o potenciales peligros y accidentes

⁵²⁹ H. QUIROGA LAVIÉ, *"El Estado ecológico..."*, ob. cit., p. 5.

⁵³⁰ J. L. SERRANO, habla de "gestión ambiental", entendida como la "toda intervención que busque la adecuación entre la sociedad y el entorno natural", en la que lógicamente le compete una labor preponderante al Estado, en *Principios...*, ob., cit., p. 13.

a la que pudieran estar expuestos; este es el caso por ejemplo aquellas de personas que viven a la vera de una planta de energía nuclear.

III.3.3.2. Vertiente pasiva

Pese a que el objeto sea el mismo (la aprehensión de la información por arte de *todos*), difiere el fundamento del derecho en la cara pasiva del derecho, donde creemos que el mismo está constituido por una obligación de dar. Se hace notar que en ambos supuestos el sujeto obligado es el Estado, de lo que se concluye que el mismo es un derecho netamente prestacional como lo detalláramos en el sub-párrafo anterior. En este caso, la prestación que hace nacer el vínculo jurídico existente entre Estado y particular, se conforma con la citada obligación de dar, que a la vez implica un hacer por parte de la autoridad a quien se requiere la información.

En relación al alcance del derecho propiamente dicho, más allá de toda finalidad a la que estuviere dirigido, es primariamente individual, sin perjuicio de su contenido y finalidad bifronte que el mismo lleva ínsito.

En suma, esa obligación de dar la información solicitada, se encuentra enmarcada por el contenido al que se refiere esa información, que como vimos es mucho más detallado en el caso de la Ley española 27/2006⁵³¹. En esta faceta, un ciudadano común se convierte en el *motor de todo el sistema* ya sea para transparentar y controlar la actividad de las autoridades públicas o de cobertura para los otros pilares o derechos subjetivos ambientales⁵³², que como ya expresáramos son los llamados pilares ambientales según el Convenio Aarhus y la Ley 26/2007.

⁵³¹ Conf. Capítulo Segundo Punto 5.1.3.3.1 y 5.2.3.2 donde se describen respectivamente, aquello que se toma por información ambiental en las respectivas leyes.

⁵³² B. TRIAS PRATS, “Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia...”, ob. cit., p. 417. Para C. A. SERENO MARTÍN, el derecho de acceso a la información ambiental es un “derecho palanca” para el desarrollo de otros derechos, en “El acceso a la información ambiental.

Cabría una reflexión en este punto, si se le impone al Estado una serie de obligaciones específicamente establecidas (a partir de la Constitución y legislación infraordenada) y que las mismas estarían dirigidas a la concreción de una calidad ambiental para que toda persona pueda desarrollarse de forma plena, esta tarea, si es acometida de forma eficaz por el Estado, no haría necesaria la puesta en marcha de la faz pasiva de nuestro derecho, simplemente porque una buena tarea difusiva haría que no fuere necesaria una participación ciudadana a través de un determinado requerimiento. Lo cierto es que con el reconocimiento de esta faceta pasiva, es otra forma de cristalizar el *deber ambiental*, que se constituye como la contrapartida del reconocimiento de los derechos de disfrutar o gozar de un medio ambiente adecuado, característica, como ya expresáramos de manera precedente, de los derechos sociales.

La reflexión del párrafo precedente no nos pone en un lugar en el que se tienda a limitar todo reconocimiento de derechos, todo lo contrario, lo que queremos dejar en claro es lo importante que resulta la presencia y labor del Estado en el Derecho ambiental en general y en el derecho de acceso a la información ambiental en singular.

III.3.4. Finalidad

Conectado a los argumentos que venimos sosteniendo diremos brevemente que el derecho de acceso a la información ambiental en sus dos perfiles, tiene una finalidad que no se concreta con el solo cumplimiento de la tarea estatal de hacer o dar, sino que persigue el propósito expuesto por los primeros párrafos de los enunciados que analizamos⁵³³, es decir, el disfrutar o gozar de bienes ambientales para lograr el desarrollo de la persona.

Un estudio de Derecho comparado México – España”, Revista Nueva Época, Marzo-Mayo, 2013, p. 98.

⁵³³ Este derecho “No se agota en la satisfacción de la solicitud ni en un mero acto de fiscalización, sino que cumple frecuentemente un importante función en la protección de otros derechos constitucionales fundamentales relacionados con la información peticionada”, en *Acceso a la información Pública* (E. M. NÁPOLI y J. M. VEZZULLA) Fundación Ambiente Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2007, p. 15.

Para llevar a cabo la tarea tuitiva medioambiental debemos saber qué estamos tutelando⁵³⁴ y ante quién debemos activar los instrumentos tendientes a ello, la información para ello es determinante.

Podríamos decir, teniendo por base argumental el doble contenido que reviste el derecho -que caracterizamos como mediato e inmediato⁵³⁵-, que la finalidad también podría revestir una doble cara: el requerimiento de acceso y el ulterior derecho al ambiente que a éste responde; nos inclinamos por una única finalidad demarcada por éste último.

Hipotéticamente, ya evacuado el requerimiento por el cual se peticiona, siendo favorable la petición, el solicitante puede: si ha sido dada la información y considera que se ésta podría ocasionar o estaría ocasionando un perjuicio al medio, preparará la vía subsiguiente evitarlo o paralizarlo; o bien quedará satisfecho porque la información brindada acredita que no existen incidencias negativas en el entorno.

Sea como fuere, lo que aquí nos interesa es dejar en claro que se trata de una vía procedimental tendiente a obtener una especie de “declaración de certeza” referida a conocimientos, datos o situaciones de naturaleza ambiental sobre los que no se sabe y se pretende tener conocimiento. Entonces el bien jurídico protegido no es otro que el derecho subjetivo consagrado en los enunciados ambientales de los textos constitucionales estudiados, que conforman la razón de ser del derecho a la información ambiental. Decimos esto último porque, como ocurre con la totalidad de los derechos subjetivos, existe una relación insoslayable de correspondencia entre su el bien jurídico protegido de éstos y la finalidad que persiguen.

III.4. ESTRUCTURA DEL DERECHO EN LOS ÓRDENES JURÍDICOS COMPARADOS

⁵³⁴ E. P. JIMÉNEZ y S. J. MARTÍN, “El acceso a la información pública (en el marco del desarrollo sustentable)”, Revista La Ley, (t. 201), p. 854.

⁵³⁵ Tratados seguidamente en el Punto III.4.3 del presente capítulo.

En las primeras líneas del presente trabajo decíamos que presentábamos una tesis de Derecho comparado, en la que según la temática abordada se analizaban de forma conjunta o separada determinados tópicos de los órdenes jurídicos español y argentino que hacen al objeto de aquella. Expresábamos también, que esta yuxtaposición entre ambos Derechos tenía por fin, entre otros, realizar aportes al Derecho argentino, porque consideramos que su similar español se encontraba en un mayor grado de evolución. Dicho ello, estimamos este epígrafe en el que se trata la dimensión estructural del derecho, merece un análisis comparativo.

En ese sentido, afrontaremos un análisis crítico de los textos legislativos que modulan nuestro derecho, y que tienen por sustrato común el tratarse de leyes que tienden a proteger y regular varios sectores⁵³⁶ o actividades (adaptándose a las mismas), dando el marco según el cual va a regirse o proyectarse, a diferencia de las leyes ambientales que regulan un determinado sector, bienes o problemas ambientales concretos, como lo pueden ser y a modo de ejemplo, los bosques protegidos, el agua o los residuos respectivamente⁵³⁷ o bien la prevención y el control integrados de la contaminación⁵³⁸.

Diremos también que en el supuesto argentino, la ley se asemeja notablemente a la derogada Directiva 90/313/CEE, transpuesta en el orden jurídico español por la también derogada Ley 38/1995⁵³⁹. En razón del tiempo transcurrido, y sobre todo en base a fundamentos técnicos-jurídicos, dichas normas jurídicas, como lo deja en evidencia el caso español, han sido con creces superadas.

⁵³⁶ Así por ejemplo el derecho de información se proyecta hacia las obras públicas, puntualmente: carreteras, líneas ferroviarias, obras hidráulicas, energía eléctrica, puertos, etc.; sobre el tema conf. a N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, "La participación ciudadana en la elaboración de proyectos de obras públicas. Especial referencia al trámite de información pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental", Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Ed. Monotecorvo, N° 220, 2005, Madrid, pp. 85 y ss.

⁵³⁷ Distinción que advierte B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 39 y ss.; la autora destaca "el crecimiento espectacular en los últimos treinta años del Derecho ambiental, debido al doble impulso comunitario y constitucional".

⁵³⁸ Sobre el particular, conf. la obra conjunta *La prevención y el control integrado...* (Coord. J. BAUCELLS I LLADÓS y J. VERNET I LLOBET), ob. cit.

⁵³⁹ Ley que tenía sólo seis enunciados y completaba a la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

III.4.1. Sujetos activos: la necesaria vinculación del derecho al término constitucional todos

Los textos constitucionales comparados imponen una norma de carácter universal en cuanto a la titularidad del derecho, estableciendo que “*Todos tienen el derecho a disfrutar/gozar de un ambiente adecuado*”. Los destinatarios en este caso también tiene el mismo carácter imponiendo una obligación correlativa al derecho, es decir *todos*⁵⁴⁰, son a la vez titulares y destinatarios de su disfrute/goce por las propias peculiaridades del bien tutelado, dirigiéndose tanto a personas físicas como jurídicas, sean éstas públicas o privadas y también a las generaciones futuras.

Los artículos 45 CE y 41 CA utilizan en su enunciado normativo el término *todos*, y al expresarnos sobre el mismo concluimos que el legislador constitucional ha querido generalizar al máximo su satisfacción al no emplear ningún término que sirva para diferenciar o discriminar. Sólo para facilitar su identificación y a riesgo de caer en trivialidades, lo opuesto a una norma universal como las mencionadas, es una norma individual⁵⁴¹. Tal cosa resulta en materia ambiental imposible, en vista al bien jurídico protegido y demás características del derecho. De lo contrario, si es que alguna norma contuviere términos distintivos o dirigidos para diferenciar, se estaría vulnerando el principio de igualdad, que como sabemos se proyecta sobre todo el Ordenamiento jurídico de los Derechos comparados.

III.4.1.1. El alcance del vocablo legal solicitantes

En el supuesto español la titularidad de la relación jurídica está reservada por el artículo 2 de la Ley 27/2006, determinada por generosa apertura; es decir toda persona

⁵⁴⁰ Para A. VALENCIA SÁIZ, los conceptos clásicos de participación y representación son obsoletos en relación a los problemas ambientales, ya que éstos superan la concepción tradicional Estado-Nación -en cuanto al ámbito territorial-, apelando al término “ciudadanía ecológica”, lo que quiere significar que las eventuales consecuencias serán sufridas por *todos*, en “*Democracia...*”, ob. cit., pp. 89 y ss.

⁵⁴¹ De norma individual conformaría un por ejemplo alguna que haga referencia directa a Su Majestad el Rey o bien al presidente de una república.

sea física o jurídica así como asociaciones, organizaciones y grupos con arreglo a la normativa que sea de aplicación (artículo 2.1). En lo que hace a los sujetos activos de la relación, y concordantemente con el Convenio de Aarhus y la Directiva 2003/4/CE, la norma vigente resulta a las claras más desprendida, superando en este sentido a su predecesora y derogada Ley 38/1995 de 12 de diciembre.

En relación al carácter de solicitante, que es la condición en el procedimiento, convierte a la persona física o jurídica en interesado a los efectos del derecho de acceso a la información estudiado y con la sola interposición de la petición (artículo 2.7 Ley 27/2006). Asimismo, el artículo 2.2 establece la apertura del derecho para personas físicas o jurídicas, reenviando al artículo 31 de la Ley 30/1992⁵⁴². Sin olvidar a las personas ideales que sin ánimo de lucro reúnan los requisitos impuestos por el artículo 23 de la ley (asociaciones ambientales que tengan por objeto su defensa). En definitiva, la ley establece que la facultad de acceder a la información ambiental previa solicitud pertenece *todos* y concreta de forma generosa este término.

Del lado argentino, si bien no tan puntillosa y con otra literalidad, nos encontramos también con una generosa amplitud, la que sin discriminación alguna, dispone en su artículo 3 la titularidad del derecho para toda persona sea física o jurídica sin la necesidad de justificar un interés o razón determinada. Se aclara, que también los extranjeros gozan de tal titularidad, si existe convenio de reciprocidad entre los Estados de donde provengan los incoantes.

Es plausible que en ambos regímenes jurídicos se abra la legitimación activa del derecho a las personas ideales, no pasando por alto el trascendental papel de las agrupaciones que persiguen como fin la protección del ambiente cuyo ejemplo paradigmático son las ONGs⁵⁴³.

⁵⁴² De Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común.

⁵⁴³ Sobre el tema consúltase a A. CERRILLO I MARTÍNEZ, “*El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient*”, en *Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público*, N° 24, 1999, p. 122.

De lo expuesto, podemos claramente observar la plena concordancia que existe entre la apertura de la titularidad activa de todos, cumpliendo de esta manera con la voluntad constitucional dispuesta en ambos regímenes jurídicos. Esa titularidad se enlaza a la innecesariedad de acreditar un determinado interés⁵⁴⁴ por parte de quien intente obtener el suministro de información de los poderes públicos, de manera que no se vea coartado el ejercicio del derecho por formalidades de tinte procedimental o formal.

Previo a finalizar este parágrafo, nos parece oportuno dejar zanjada una cuestión; ¿el término todos englobaría también a las administraciones públicas o quedarían al margen? Junto con destacada doctrina en la materia⁵⁴⁵, nos inclinamos por una posición negativa⁵⁴⁶, que se centra en no reconocer derechos ambientales a las Administraciones. Sin embargo y en razón de la labor que acometen, poseen el derecho-deber de intercomunicación de información en general y ambiental en particular⁵⁴⁷.

III.4.1.2. Las obligaciones que genera la posición de sujeto activo

⁵⁴⁴ Como lo señala L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 234. Estas entidades entrarían en lo que E. GARCÍA DE ENTERRÍA denomina “participación cooperativa” en la administración junto a fundaciones y entidades sin fines lucrativos, en “Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa”, en la obra colectiva *Libro homenaje al profesor J. L. VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989, pp. 443 y ss.; sobre participación cooperativa conf. también a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 290, quienes la diferencian de la “participación orgánica” y “participación funcional”.

⁵⁴⁵ Si bien se expiden sobre la derogada Ley 38/1995, es la postura de R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos...*, ob. cit., p. 195; M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso...”, ob. cit., p. 45; ya sobre la actual norma española J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 154.

⁵⁴⁶ Debe decirse que también hay posiciones afirmativas, que en determinado contexto sí reconocen el derecho de acceso a la información de carácter administrativo; así A. EMBID IRUJO, “El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos”, en la obra colectiva, *La nueva ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (Dir. J. LEGUINA y M. SÁNCHEZ MORÓN), Tecnos, Madrid, 1993, pp. 110 y ss.; asimismo existe cierta corriente jurisprudencial en el mismo sentido.

⁵⁴⁷ Tal como lo dispone el artículo 4 de la Ley 27/2006 que versa sobre la necesaria colaboración interadministrativa.

Este punto debe conectarse al analizado en el punto III.4.5, referido a la actividad que debe llevar el Estado tendiente al suministro de la información ambiental, trasluciendo un auténtico deber estatal en clave ambiental.

A fin de llevar a la práctica el mandato impuesto, las autoridades públicas están obligadas a cometer una serie de acciones cuya determinación ha sido estudiada en la doctrina. Es FALBO⁵⁴⁸ quien a nuestro criterio, el que con mayor precisión elabora una categorización referida a las características que debe revestir la obligación del Estado, de configuración legal (en el caso español, Ley 27/2006), y que entraña el verbo constitucional *proveer* completado por la LGA 25.675 y 25.831 (en el caso argentino). Sucede que es tanta la información de naturaleza ambiental que, de no existir una norma que establezca el alcance de aquello que debe difundirse o publicitarse, hasta el Estado se vería apabullado. Es aquí otra arista donde el alcance del concepto de medio ambiente se ve proyectado ya que dependerá de su amplitud o restricción las materias que este concepto incluya y por lo tanto susceptible o no de difusión.

El autor citado, sostiene que la información que debe ser proporcionada por el Estado debe ser veraz, clara, objetiva, completa, accesible, sistematizada, actual, oportuna, a lo que GÓMEZ añade amplia, exhaustiva, constatada y científica⁵⁴⁹.

Un punto que consideramos debe ser mencionado, es que atento al carácter complejo que puede asumir la información ambiental, como objeto del derecho, la misma debe ser proporcionada de forma tal que quien tenga acceso a la misma, la entienda de manera cabal y completa⁵⁵⁰, dejando atrás excesivos rigorismos científicos.

Razonablemente, el incumpliendo de las obligaciones por parte del Estado genera responsabilidad, sea generada por acción u omisión. Podríamos decir que una cuota de esa responsabilidad de alguna manera es “delegada” a la ciudadanía, ya sea para su sólo conocimiento o bien para ejecutar una acción posterior, ya que como sabemos el medio ambiente es una problemática que nos concierne a todos. En el primero de los casos,

⁵⁴⁸ A. J. FALBO, “La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente”, Revista Jurisprudencia Argentina, 2003 – III – 1246.

⁵⁴⁹ G. GÓMEZ, “El derecho de acceso a la información ambiental...”, ob. cit., p. 291.

⁵⁵⁰ A. DE LA CUEVA MARTÍN y F. GINÉS HUERTAS, *Fuentes de información...*, ob. cit., pp. 19 y ss.

fomentará la conciencia ambiental de la población, en el segundo, esta población actuará estando legitimada para ello para la defensa de los derechos colectivos.

Al margen de ser un deber impuesto al Estado, no es fácil realizar la tarea difusiva, dependerá de la relación Estado – ciudadanos, conectada en este caso por el nexo constituido en una obligación de dar o hacer del primero, para la efectividad de nuestro derecho. La obligación del Estado se inscribe en una forma de actuar caracterizada por un hacer de éste, estando constreñido a encontrar los medios para arribar a ese resultado, quedando reservada la instancia o acción que pretenda el acceso a cierta información por ser aquella actividad infructuosa o ineficaz.

QUIROGA LAVIÉ dice que la provisión de información ambiental “es una obligación operativa” que alcanza a todos los poderes del Estado⁵⁵¹. En particular, tales obligaciones poseen configuración legal dada por las leyes 27/2006 (España), y 25.675 (LGA) y 25.831 (Argentina).

Estas obligaciones legales deben por si mismas tipificar los ámbitos en que la norma debe aplicarse, procurando evitarse todo tipo de remisión hacia por ejemplo la potestad reglamentaria⁵⁵².

III.4.2. Sujetos pasivos

III.4.2.1. Autoridades públicas

Donde sí nos hallamos con numerosas y variadas diferencias es en el marco regulatorio de los sujetos pasivos de ambas leyes. En el caso español⁵⁵³, el precepto 2.4 detalla a quienes alcanza la obligación del derecho, estructurándose en tres partes: una

⁵⁵¹ H. QUIROGA LAVIÉ, *Constitución argentina comentada*, Ed. Zavallia, Buenos Aires, 1997, p. 209.

⁵⁵² Como afirma S. FERNÁNDEZ RAMOS, “Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información ambiental”, extraído del sitio web www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm.

⁵⁵³ La norma actual hace un salto cualitativo en relación a la derogada Ley 38/1995, que se refería a las “Administraciones Públicas”, que a los efectos de la determinación de éstas, reenviaba a la Ley 30/1992.

primera general destinada a aquellas autoridades⁵⁵⁴ sin la necesidad de que éstas posean competencias ambientales; una segunda que sólo toma dicho concepto para alcanzar al derecho de acceso a la información, destinada a aquellas que tengan por condición la asunción de responsabilidades públicas, ejerzan funciones públicas o presten servicios públicos vinculados al medio ambiente y que dependan de las autoridades de las autoridades con carácter general; y una tercera que describa aquellas autoridades públicas que se hallan excluidas del elenco de los afectados.⁵⁵⁵

Merece subrayarse el primero de los bloques expresados en el párrafo anterior, porque la obligación impuesta a dichos sujetos pasivos no nace de una competencia sustantiva netamente medioambiental⁵⁵⁶, sino que encuentra su razón en el propio perfil que posea la misma, advirtiéndose que el ejercicio del derecho tiene un marcado contenido finalista, tratando de evitar dilaciones o denegaciones por divisiones competenciales o funcionales.

Donde sí es un requisito para la legitimación pasiva el ejercer funciones que se relacionen con el medio ambiente, es en el segundo bloque del párrafo señalado⁵⁵⁷. De esta forma, lo que hace la norma española es cerrar al máximo *posibles vías de escape*⁵⁵⁸, no solamente con el primer bloque sino principalmente con el segundo, a través de la expresión “relacionados con el medio ambiente”.

Desde el lado argentino⁵⁵⁹, una ambigua y para nosotros desafortunada determinación⁵⁶⁰ (que en realidad opera como una indeterminación) de los sujetos

⁵⁵⁴ Es menester dejar aclarado que autoridades públicas es un concepto mucho más extensivo que administraciones públicas, último concepto que empleamos en plural, habida cuenta del sistema de descentralización política existente en España y Argentina, en tanto diferentes órganos con potestades normativas; sobre el supuesto español y las administraciones públicas conf. a J. A. SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, CERA, Madrid, 1998.

⁵⁵⁵ Conf. a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 137.

⁵⁵⁶ L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso...”, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 239.

⁵⁵⁷ *Ibídem*.

⁵⁵⁸ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 142; en igual sentido pero al refiriéndose al plano comunitario E. HERRERA FERNÁNDEZ, “La nueva Directiva 2003/4/CE, relativa al acceso del público a la información medioambiental. Breve aproximación a algunas dificultades de su aplicación”, *La Ley*, N° 6101, 2004.

⁵⁵⁹ Esta ley debe interpretarse conforme a la Ley General del Ambiente N° 25.675, específicamente con los preceptos 16, 17 y 18, especialmente con el artículo 16 que detalla “Las personas físicas y jurídicas, públicas o privadas, deben proporcionar la información que esté

obligados es la efectuada por el artículo 4, al disponer la obligación del derecho en las autoridades competentes de los órganos públicos, así como los titulares de las empresas de servicios, sean públicas o privadas o mixtas, remitiendo tanto las condiciones de la propia ley como a la de su reglamentación.

Paréntesis aparte merece el tema de la reglamentación de la ley en argentina, que será tratado *infra*⁵⁶¹, aquí solo adelantaremos que el concepto expresado de autoridades competentes que hace la ley, resulta muy impreciso, necesita de concreción, de forma tal que se reduzca su vaguedad e indeterminación.

Creemos que la ley española deja un mucho menor margen a la labor interpretativa (o creativa) de los operadores legales, que podrían defraudar su espíritu. Entendemos que en Argentina se torna ya imperiosa -sea por vía legal como reglamentaria-, la necesidad de incorporar ciertos conceptos a la Ley 25.831, para adaptarla al estado de evolución del derecho objeto de estudio, pudiendo emplear como influjo tanto a la normativa internacional, comunitaria o española, que facilitaría esta misión por la experiencia adquirida en estos tres frentes o tres pilares de derechos.

III.4.2.2. Sujetos privados asimilables a autoridades públicas

En ambos casos, se equiparan sujetos privados con autoridades públicas a los efectos de imponer las obligaciones de información, si bien con distinta lógica normativa. Ello es así, porque resulta comprensible que se haga funcional la precitada obligación de dar, por la propia actuación que desempeñaren estos sujetos, extendiendo sus márgenes hacia determinados agentes que cumplan con el tipo legal.

En general es sabido -o por lo menos presumido-, que las máximas generadoras del daño ambiental son personas perteneciente al ámbito privado -lo que no excluye a

relacionada con la calidad ambiental y referida a las actividades que desarrollan. Todo habitante podrá obtener de las autoridades la información ambiental que administren y que no se encuentre contemplada como legalmente reservada”.

⁵⁶⁰ En similar sentido se expresan R. E. BEC y H. A. FRANCO, “Información pública ambiental vs...”, ob. cit., p. 7.

⁵⁶¹ Específicamente en el parágrafo III.5 del presente capítulo.

ciertos emprendimientos de índole pública o mixta-, por lo tanto es natural que se les pueda pedir información sobre consecuencias que a la postre las sufriremos todos. Lo que indicaría el *deber ser* de las cosas en este sentido sería tener la posibilidad directa de requerir información sin la necesidad de la intermediación administrativa o estatal, y que ello se supusiera en una obligación para quien fuera requerido; ello sin perjuicio de los variados canales jurídicos con que cuenta un particular que desea actuar en defensa del ambiente.

Todavía no estamos recorriendo el camino del *deber ser* descrito y francamente vemos difícil su concreción sin la intervención estatal, pese a la reserva establecida por la ley española sobre aquellos sujetos privados que voluntariamente faciliten información que no sea obligatoria por ley⁵⁶².

En España, la citada Ley 27/2006 al definir los sujetos que deben ser tomados bajo la noción “autoridades públicas”, indica en sus apartados 2.4.1.d) y 2.4.2, qué tipo de agentes deben ser asemejados a tales autoridades públicas a los fines de las obligaciones de dar información.

Lo que nosotros queremos dejar en claro, es la determinación del espíritu o intención de la ley, que no es otra que adaptar el mandato impuesto no en relación a la persona, sino en mérito de la función que asuman⁵⁶³, sean personas públicas, privadas o mixtas.

En Argentina, un amplísimo artículo 4 establece a grandes rasgos cuáles son los sujetos obligados, quienes deberán *facilitar* –según el término legal- la información pedida; éste precepto remite a su vez a una posterior reglamentación, lo que a nuestro juicio es indispensable para la correcta aplicación de la norma. En efecto, la ley argentina impone a las autoridades públicas y a los titulares de las empresas privadas

⁵⁶² Conf. artículo 13.2.h) de la Ley 27/2006.

⁵⁶³ Conf. a L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso...”, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 237 y ss.; asimismo y para todo a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 137 y ss.; en la doctrina argentina R. L. LORENZETTI señala que se hace la inclusión atento al “impacto social” que puede asumir la actividad de tipo privada, “La nueva ley ambiental argentina”, Revista La Ley, 2003-C, 1335.

que brinden algún servicio (sean éstas públicas, privadas o mixtas), equiparándolas a aquellas a esta tarea *facilitadora*.

Una cuestión que no queremos dejar pasar es la situación que prevé el tipo legal del enunciado expresado, dando por sentado que las únicas personas privadas o mixtas que deben dar cuenta son con exclusividad las empresas prestadoras de servicios, dejando excluidas a todas las otras. Creemos que es éste otro argumento que traduce la necesidad de acomodar la norma a las necesidades actuales impuestas por la situación ambiental en los tiempos que corren.

III.4.3. Contenido

III.4.3.1. Contenido directo o explícito del derecho: obtener la información

Estimamos que el contenido está visiblemente demarcado por dos frentes: por un lado es la aprehensión de información ya sea por el suministro activo a cargo del Estado, como por el pasivo mediante formal solicitud; y por otro es co-ayudar⁵⁶⁴ a la realización del mandato constitucional impuesto por los artículos 45.1 CE y 41 CA.

A éste contenido que podríamos denominar inmediato, le corresponde un fin de las mismas características vale decir inmediato, recibir la información ambiental, en la manera y condiciones en que se articulan las regulaciones legales indicadas. De dicho contenido nace su propia identidad, diferenciándose del derecho de acceso a la documentación administrativa, por ejemplo.

Ahora bien, el contenido directo del derecho está configurado por las propias leyes que aquí analizamos. Una sucinta observación⁵⁶⁵ pone de manifiesto la meticulosidad del legislador español –si bien apoyado en gran medida por normas

⁵⁶⁴ Si bien los autores se refieren a las ECA's (Entidades Colaboradoras de la Administración), como instrumento que reposa en la delegación de algunas facultades de control e inspección en sujetos privados, por nuestra parte utilizamos este término para dejar en claro que tal labor debe realizarse en forma complementaria a la tarea estatal, conf. a L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., pp. 20 y ss.

⁵⁶⁵ Conf. Capítulo Segundo, Punto 2.

foráneas-, por medio de cinco apartados (artículo 2.3), más allá de las situaciones puedan ser adscriptas al derechos plasmando, según sea el caso, el principio *pro información*, es decir que en caso de que existan dudas debe optarse por aquella más favorable a la aprehensión de la información.

Este contenido explícito tiene por características esenciales la versatilidad en el modo y la amplitud de su objeto⁵⁶⁶. Lo primero en relación a la manera en que debe ser satisfecha la petición, haciendo referencia a la forma en que debe ser realizada o sea el formato; y lo segundo, por la multiplicidad y variedad que puede asumir la información⁵⁶⁷ y sus respectivas fuentes⁵⁶⁸, virtualidad que nace de la propia *vis expansiva* o transversal de los asuntos ambientales.

Resulta difícil imaginar que con la sola actuación del solicitante ante los organismos o funcionarios competentes al pretender algún dato, se vea conformada plenamente y de manera completa su pretensión –aunque puede que así sea-; nosotros estimamos que es un derecho primigenio, el que es empleado para abonar el terreno de una vía posterior, ya sea dentro del mismo ámbito administrativo o bien en el fuero judicial.

III.4.3.2. Contenido indirecto o implícito: lograr un medio ambiente adecuado/sano para la persona

Tal como venimos afirmando a lo largo de las páginas de esta tesis doctoral, nos encontramos ante un derecho que podríamos denominar “circundante” a otro. No queremos caer en meras construcciones dogmáticas carentes de utilidad práctica, ya que

⁵⁶⁶ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 126; también L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso a la información ambiental previa solicitud”, en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 241.

⁵⁶⁷ En el caso español se adosan por vía de la Ley 27/2006, cuestiones que si bien son conexas, van más allá del propio concepto de medio ambiente en sentido estricto, como ser el estado de salud y seguridad de las personas y los bienes del patrimonio histórico, cultural, artístico y las construcciones, con la salvedad de que se encuentren vinculadas al ambiente (artículo 2.3.f).

⁵⁶⁸ A la indeterminación y falta de coincidencia del concepto “medio ambiente, se le suma la vaguedad y difícil precisión de aquello que debe ser tomado como “información ambiental”, A. DE LA CUEVA MARTÍN y F. GINÉS HUERTAS, *Fuentes de información...*, ob. cit., p. 17.

reconocemos que la verdadera motivación del derecho generador de este trabajo es lograr un efectivo derecho subjetivo ambiental. Estimamos que nuestro derecho, aunque no de manera exclusiva o excluyente, puede jugar un papel trascendental que permita preparar una vía o situación preliminar; sin embargo su efectividad, importancia o valoración estará necesariamente determinada por el resultado que se obtenga al ejercerse.

En esa línea argumental, para el ejercicio y concreción del disfrute o goce de bienes ambientales no se necesita de forma condicionada del derecho de acceso a la información ambiental. Puede llegarse a ese resultado en que tal disfrute o goce no lo hubiesen necesitado, no pudiendo ejercitarse la operación inversa.

Y de la misma manera en que venimos advirtiendo algunos inconvenientes del orden jurídico ambiental –como lo es el alcance y determinación de su concepto por ejemplo-, que se proyectan de manera indirecta sobre el derecho que aquí se estudia, afectándolo de una u otra manera.

En España, si bien las definiciones de la Ley 27/2006 sirven para dar claridad a su aplicación⁵⁶⁹, sería necesario la sanción de una ley general de protección ambiental, no sólo para darle una mayor cobertura jurídica al derecho aquí estudiado, sino al Derecho ambiental en general. La sanción de una ley general, en su caso, podría afectar al derecho de acceso a la información ambiental, ya que podría incluir o excluir conceptos de la Ley 27/2006 pudiéndose tornar, en su caso, ambas normas contradictorias.

Por su parte, la norma argentina también detalla qué debe entenderse por información ambiental⁵⁷⁰, aunque lo hace en forma muy general, lo que torna imperiosa una reglamentación⁵⁷¹ que detalle el contenido cierto de tales términos legales.

III.4.4. El bien jurídico protegido

⁵⁶⁹ La norma detalla qué debe entenderse por información ambiental (artículo 2.3).

⁵⁷⁰ Artículo 2. a y b.

⁵⁷¹ Sobre la situación argentina, en cuanto a la Ley 25.831 y el Decreto Reglamentario 1172/03 conf. *infra*.

III.4.4.1. Como derecho independiente que se perfecciona con la posesión y recepción de la información requerida

El derecho objeto de la presente labor, opera como una suerte de “antesala” para la concreción de un derecho al que éste está condicionado, con esa base páginas atrás decíamos que es un derecho “premeditado” o “granulado”. La razón de ser de este derecho no la hallamos estrictamente en su satisfacción, sino que fue concebido para lograr un objetivo mayor y extraño *prima facie* a su propio objeto: el mandato constitucional ambiental expuesto por los términos disfrutar y gozar, como respectivamente establecen las Constituciones española y argentina.

El objeto primigenio no es otro que la aprehensión de la información; empleamos el termino aprehensión, no solo por la definición que esbozamos⁵⁷², sino también porque creemos que engloba también la tarea difusiva por parte del Estado. Más allá de que tal información pueda adoptar numerosas características o formas, lo cierto es que debe ser veraz, en el sentido de que sea fidedigna y debe hallarse sistematizada.

Ahora bien, no debemos confundir el perfeccionamiento del derecho con el bien que éste busca proteger; nosotros decidimos dividir este párrafo de esta manera sólo por razones metodológicas, entendiendo que el perfeccionamiento del derecho de acceso a la información ambiental se alcanza con la posesión de la información, mientras que por cuerda separada corre el bien jurídico protegido del mismo, determinado por el macro-concepto medio ambiente.

Podríamos hacer un esfuerzo procurando construir bases que sostengan como bien jurídico protegido la conciencia (ambiental), el involucramiento del público para que sea tomado como parte de la decisión, tras llegar a un determinado conocimiento, tener certeza sobre una determinada cuestión y apelar al concepto de dignidad de la persona o al de los derechos humanos; y seguir la lista casi indefinidamente. Empero, creemos que el verdadero objeto o bien jurídico tutelado se configura por las numerosas situaciones que engloba el magno concepto de medio ambiente, sus situaciones jurídicas subjetivas y la correspondiente concreción en la realidad.

⁵⁷² Conf. Punto III.3.1.

III.4.4.2. Como incluido dentro del elenco de los derechos ambientales

Como venimos reiterando sobre este “dispositivo” convertido en derecho -tanto en la faceta obligacional de hacer, como en la de dar-, subyace su bien jurídico protegido que no es otro que el disfrutar/gozar de un medio ambiente con determinadas condiciones, adecuado según el precepto constitucional español y sano, equilibrado, en la Constitución Argentina, sin olvidarnos de la concepción antropocéntrica⁵⁷³ de ambos preceptos al estar “al servicio” de la persona.

Para conseguir ese objetivo matriz se instituyeron ciertas herramientas. A nuestro entender la panoplia de “dispositivos mediadores” tiene su razón de ser en dos factores primordiales: la compleja tarea de protección de bienes ambientales, atento a la cantidad, calidad, espacio, tiempo, diversidad, etc.; y la conciencitación que subyace a estas herramientas, al empapar responsablemente a la sociedad –o dar la posibilidad de hacerlo-, lo que es un requisito *sine qua non* para el cambio de hábito que nos permitiera superar la crisis ambiental actual en que estamos inmersos.

Así, nuestro derecho comparte una hermandad con los derechos de participación y acceso a la justicia en temas ambientales; vínculo que encuentra su fundamento en el fin último que persiguen: el disfrute o goce en clave ambiental⁵⁷⁴. Hermandad que se extiende también, a la propia naturaleza accesoria de nuestro derecho.

Se trata en realidad de instrumentos cuya importancia mereció su inclusión en la categoría de derechos, y cuya naturaleza es netamente procedimental, y a nuestro parecer accesoria o instrumental, ya que constituyen la armadura de un derecho que los contiene y a la vez sirven para hacerlo efectivo.

Dicho ello, surge un interrogante ineludible ¿Cuál es el bien jurídico protegido del derecho al medio ambiente? Hacemos tal formulación, porque por reflejo, la

⁵⁷³ Hacemos hincapié en el término para diferenciarlo del “ecocentrismo”; sobre la tensión entre los mismos conf. entre otros a F. VELASCO CABALLERO, “Protección del medio ambiente...”, ob. cit., pp. 2 y ss.

⁵⁷⁴ Recordemos que la Ley 27/2006 regula en su texto, de forma autónoma, los llamados “tres pilares ambientales”; por su parte la Ley 25.831 regula, en forma singular, el derecho de acceso a la información ambiental, más allá que información y participación sean conceptos inseparables, como veremos con mayor claridad *infra*.

determinación de éste serviría para identificar el bien jurídico tutelado del derecho de acceso a la información ambiental.

Parte de la doctrina establece el marco de protección jurídica del medio ambiente como una *configuración ideal del espacio físico global*, siendo realizable por medio de regulaciones jurídicas que auspician una mejora de la realidad conforme a los anhelos recogidos en tales normas⁵⁷⁵.

La protección del medio ambiente estaría determinada por una expectativa de cumplimiento⁵⁷⁶ cuyos medios y correlativos resultados, dependerían en gran medida del Derecho, que dispondría las conductas permitidas y prohibidas, y dentro de las primeras cómo deberían llevarse a cabo.

Ante ello, se hace imperioso diferenciar entre el bien que se pretende tutelar y el medio que existe en la realidad actual, que solo sería susceptible de protección en la medida en que se pudiera conectar con el anhelado⁵⁷⁷. Dentro de esta postura asume una posición fundamental la sociedad en conjunto, en razón de ser (o debería ser) en primera y última instancia la que debe decidir qué clase de medio ambiente es el *deseado*⁵⁷⁸ y cuál no, qué se deberá producir y que no, como deberá ser esa producción, que grado de desarrollo se intentará y bajo qué medidas, etc. Decidiendo en definitiva el tipo de sociedad que se plantea obtener en el porvenir próximo y remoto.

El error en que se puede incurrir con esta desiderata de sociedad ambiental, radica en que los niveles o grados de los objetivos a cumplirse pueden resultar muy altos y de difícil –o acaso imposible- cumplimiento⁵⁷⁹. Entonces el derecho a un medio ambiente

⁵⁷⁵ J. J. I. MANZANO, “Acceso a la información...”, ob. cit., p. 130. Siguiendo a J. L. SERRANO, *Principios...*, ob. cit., p. 130, el Derecho ambiental es “un sistema de normas determinadas por la expectativa y la presión social hacia un ambiente adecuado”.

⁵⁷⁶ Sobre la cual se expide, desde el plano estrictamente constitucional, D. GRIMM, *Constitucionalismo...*, ob. cit., p. 175 y ss.

⁵⁷⁷ Ibídem, para el autor “el medio ambiente jurídicamente protegido sería un correlato del medio ambiente real en el ámbito normativo”. En la misma línea, J. L. SERRANO, *Principios...*, ob. cit., p. 130.

⁵⁷⁸ Por utilizar la palabra del autor que aquí seguimos, Ibídem. En igual sentido, L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., p. 17.

⁵⁷⁹ Como lo señala G. S. TAWIL, “La cláusula ambiental...”, ob. cit., p. 18.

adecuado, es decir digno y acorde a las necesidades vitales de toda persona, a la que hay que añadir factores y elementos culturales y materiales, se desenvuelve y ejerce con la ayuda de otros derechos, como el que motiva estas páginas.

III.4.5. La actividad estatal referida al suministro de la información ambiental

Como la actividad que en este caso nos referimos se constituye en una obligación de los órganos estatales, este punto, al margen de su división, se conecta con el punto III.4.1.2⁵⁸⁰ de la tesis. En dicho subpárrafo citábamos el criterio de FALBO y GÓMEZ, quienes fijaban las características que debe tener la información que ha de proveerse a la población, a lo que habría que agregar la generación de ella cuando no esté concebida, y en su caso, disponer los medios necesarios para tal finalidad.

Entendemos que se diferencia del punto citado en el párrafo anterior, en que en éste sólo se estudia su espectro activo, ósea como “dador” de la información; en tanto que la actividad tratada en este punto engloba también aquella que es requerida por un interesado.

La actividad estatal en este supuesto se extiende hacia los sujetos a los que el Estado haya depositado por delegación la realización de una función accesoria, estando reservada las tareas y funciones esenciales de la proporción de información ambiental a las instituciones públicas.

III.4.5.1. Obligaciones periféricas a la satisfacción del derecho

Nos parece acertado el mecanismo que utiliza la legislación española, no teniendo paragón en su similar argentina. La ley apuntada, basándose en el artículo 3 del Convenio Aarhus, instituye una serie de deberes a cargo de las autoridades públicas

⁵⁸⁰ El que hemos denominado, “Las obligaciones que genera la posición de sujeto activo”.

destinados a facilitar o auxiliar la concreción del derecho; a nuestro criterio es una digna lección que el Derecho argentino podría imitar.

Por medio de estas obligaciones generales se determinan las reglas básicas que deberán acatar las autoridades en la materialización del derecho de información ambiental, procurando su efectividad⁵⁸¹. Estas obligaciones son comprensivas de los dos ámbitos que puede asumir la información sobre el medio ambiente, siendo complementarias de las obligaciones de tipo específico. Percibimos un loable intento del legislador por lograr una correcta aplicación de la ley a través de estos mecanismos facilitadores.

La primera obligación impuesta a las autoridades tiene carácter tuitivo. Un cúmulo de obligaciones son establecidas por el artículo 5 de la Ley 27/2006, y decimos que son periféricas porque facilitan la satisfacción del derecho de acceso. Así que además de consagrar los tres derechos o tres pilares, la ley estatuye una serie de herramientas facilitadoras a los propios derechos reconocidos. Resulta lógico, a nuestro entender, que por tratarse de derechos novísimos aún no están insertados en la mentalidad de la sociedad. Para superar esta situación, el Convenio Aarhus y las otras normas sobre la materia, buscan crear un ámbito de conocimiento que suministre una ayuda al ejercicio de tales derechos.

En caso argentino, teniendo a la vista la Ley 25.831, nos parecería acertado el incluir este tipo de auxilio dirigido no solo al conocimiento de los nuevos derechos sino también a directivas que estén encaminadas a su cabal ejercicio, para lo cual sería necesario la sanción de una nueva legislación.

Volviendo a la idea argumental original del párrafo, el enunciado normativo citado determina el marco general de las autoridades públicas específicamente en relación a la información ambiental⁵⁸², ya sea difundiendo el objeto de la ley (5.1.a), auxiliando al ejercicio del derecho (5.1.b); allanando el camino a los interesados (5.1.c);

⁵⁸¹ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 174.

⁵⁸² A. DE LA VARGA PASTOR y J. R. FUENTES I GASÓ, "Las autoridades Públicas....", en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 204.

asistiendo a la propia autoridad pública (5.1.d); utilizando las nuevas tecnologías de la información y de las telecomunicaciones como canales de conocimiento (5.1.e); dinamizando tanto la tramitación como la decisión de las respectivas peticiones (5.1.f); garantizando que la información sea apta para el fin propuesto, cumpliendo tres requisitos: actualizada, precisa y susceptible de comparación (5.2); y procurando la cristalización del procedimiento de solicitud (5.3.a.b.c)⁵⁸³.

Recordemos que esta es una ley de presupuestos mínimos, por lo tanto estas obligaciones se constituyen como el piso, pudiendo ser mejorada por las leyes sectoriales.

III.4.5.2. La difusión de la información ambiental como deber estatal

Tanto el nacimiento como el progreso de la tarea difusiva –o suministro activo- en esta materia, deben mucho al Derecho internacional⁵⁸⁴, que tuvo sus primeras manifestaciones tras los graves y catastróficos accidentes ocurridos, por lo que amparándose en la seguridad en razón de la vecindad o proximidad entre Estados y que las virtuales consecuencias podrían trasladarse de uno a otros, se introdujo como costumbre el intercambio y la difusión de información a ese nivel.

Se ha dicho y con razón que la llamada Administración ambiental ha sido *imparable*⁵⁸⁵ en este último tiempo; existe una verdadera profusión normativa⁵⁸⁶ en este campo que lógicamente motivará por una parte, su reorganización y, por otra, la

⁵⁸³ Conf. sobre el particular a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 174 y ss.; también a A. DE LA VARGA PASTOR y J. R. FUENTES I GASÓ, “Las autoridades Públicas....”, en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 204.

⁵⁸⁴ Basta releer los documentos utilizados como fuente en el Capítulo Segundo.

⁵⁸⁵ Término que utiliza J. JORDANO FRAGA, “La Administración...”, ob. cit., p.102.

⁵⁸⁶ B. LOZANO CUTANDA denomina a este fenómeno como la “eclosión” del derecho ambiental, en “*Eclosión y crisis del derecho ambiental*”, Revista de Administración Pública, pp. 367 y ss.; por su parte R. CANOSA USERA advierte que “la proliferación de normas, conformando lo que es ya un sector del ordenamiento: el Derecho ambiental, no ha implicado siempre su calidad”, en “*¿Existe un verdadero...*”, ob. cit., pp. 151 y ss.

creación de órganos en su seno⁵⁸⁷; ha surgido una especie de “Derecho ambiental administrativo”, cuya doctrina se ocupa con especial interés y exhaustividad.

Podemos decir que hasta se ha afirmado la existencia del *Estado Ambiental de Derecho*, como idea superadora de los antiguos Estado de Derecho y Estado Social⁵⁸⁸, también sugerido una *ecologizzazione* de todos los ámbitos y fines del Estado⁵⁸⁹. Nosotros no vamos hasta ese extremo de considerar la temática ambiental con un carácter tan trascendental. Creemos sin desmerecer su importancia, que es una más de las políticas estatales que el Estado debe gestionar y en su caso ponderarla ante una eventual colisión o conflicto con otras.

La difusión de la información pública *per se* –a la que adherimos la difusión ambiental-, es uno de los instrumentos sobre los que se funda el modelo de relación entre Estado-ciudadano, pudiendo usarse como un indicador del nivel de democracia que posee una comunidad⁵⁹⁰. En ambos supuestos se constituye como una función pública inherente a los Estados democráticos, cada una dirigida a un fin determinado.

Es conocida ya la costumbre que adoptara la moderna Administración de utilizar medios⁵⁹¹ e instrumentos “propagandísticos” para, de alguna manera, mostrar su

⁵⁸⁷ Esta exuberancia normativa puede desencadenar efectos nocivos como los que señala en la doctrina argentina G. S. TAWIL, “La cláusula ambiental en la Constitución Nacional”, Revista La Ley, 1995-B, 1291, p. 2, quien sintetiza que la misma debe referirse a “reglas claras, precisas y realistas”.

⁵⁸⁸ Es lo que sostiene, J. JORDANO FRAGA, ibídem, apoyado en LETTERA, “Lo Stato ambientale, Giuffrè editore, Milano, 1990 y “Lo Stato ambientale generazioni future”, RGA, N° 2, junio 1992, pp. 235 y ss.; y MONTORO CHINER, “El Estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales”, en obra colectiva, *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al profesor MARTÍN MATEO*, T. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 3437 y ss.; enfoque que también reconoce, como “panambientalismo”, D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit., pp. 49 y ss.

⁵⁸⁹ E. ARLUCEA RUIZ, *Conceptos básicos de la Constitución...*, ob. cit., p. 15, el autor se apoya en D. AMIRANTE, “Ambiente e principi costituzionali nel diritto comparato”, en la obra colectiva, *Diritto ambientale e Costituzione, esperienze europee*, Ed. Franco Angeli, Milán, 2000, p. 11.

⁵⁹⁰ D. LAVALLE COBOS, “Un nuevo avance jurisprudencial en derecho de acceso a la información pública”, Revista La Ley, 2005-D, 847, p. 1.

⁵⁹¹ En España, las nuevas tecnologías hacen que el Ministerio de Medio Ambiente “suba” a su portal de internet la siguiente información: BIBLIOMA (donde constan monografías, artículos y ponencias), LEMA (leyes), REMA (artículos periodísticos), BIREMA (referencias externas), EMA (documentos no publicados aún) RELEMA (documentos electrónicos), AMBIENTA (artículos de la revista Ambiente), y NOVEDADES (recopilación actualizada de bibliografía).

actividad sobre una determinada política⁵⁹²; es aquí donde también puede apuntarse la obligación de provisión hacia los particulares⁵⁹³. En el supuesto constitucional argentino⁵⁹⁴, esta provisión de información se encuentra junto a la educación ambiental. En ese sentido GRÖSCHNER traza una diferencia, ya que:

“El trabajo informativo apunta primariamente a la formación de la voluntad de los ciudadanos que actúan políticamente y la ilustración del público, por contrario, se dirige en primera línea a la formación de la conciencia del individuo en su actuación como persona privada.”⁵⁹⁵

En consecuencia, si lo que se pretende es cambiar la idiosincrasia consumista en extremo⁵⁹⁶ en general, y eliminar los actos dañinos para el ambiente en particular, el Estado⁵⁹⁷ deberá acometer acciones que tiendan tanto a la aprehensión de la información, como a la educación en los conceptos básicos que permitan su comprensión. El compromiso estatal en clave informativa-ambiental no debe reducirse a una operación sistemática de colecta, sino que debe también encargarse de su

⁵⁹² Sobre el tema en el supuesto español, puede consultarse el “trabajo de campo” de M. MARTÍN RUIZ, *“El Ministerio de Medio Ambiente y la información ambiental: experiencias y proyectos”*, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente* (Dir. A. M. COMPAIRED), ob. cit., pp. 103 y ss. Un estudio sobre el derecho de acceso a la información propiamente dicho en el Derecho comparado, lo efectúa E. GUICHOT, quien destaca el papel de los nuevos instrumentos de difusión de información, resaltando la “revolución internet”, en *“Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América”*, Revista Derecho Comparado de la Información, enero – junio, 2012, pp. 178 y ss.

⁵⁹³ La que debe estar indubitadamente definida por medio una norma, que no deje margen a su libérrima interpretación y aplicación, C. VILLANUEVA, *“Derecho de acceso a la información ambiental...”*, ob. cit., p. 323.

⁵⁹⁴ Esta tarea debe ser consolidada e interpretarse sistemáticamente con la LGA, especialmente con el su artículo 18.

⁵⁹⁵ K. GRÖSCHNER, *“La ilustración al público como una tarea de la administración”*, Revista de Documentación Administrativa, N° 235, p. 137.

⁵⁹⁶ Un cambio en cuanto a un modelo social, en el que equilibradamente se relacionen los hombres y la naturaleza, constituye la base del pensamiento ecologista, A. VALENCIA SÁIZ, *“Democracia...”*, ob. cit., p. 79. Para G. GÓMEZ, Tesis Doctoral, *“El derecho de acceso a la información ambiental...”*, ob. cit., p. 631, se precisa un mirada “macroscópica y sintetizadora”.

⁵⁹⁷ Se señala que el Estado puede intervenir de cuatro maneras que fluctúan según la influencia ejercida sobre los administrados; vale decir informar, educar, recomendar y advertir, K. GRÖSCHNER, ob. cit., p.137. Desde otro enfoque, en la medida que el Estado se acerque en mayor medida a la sociedad (al servicio del ciudadano), se podrá revertir la separación ya clásica entre Estado y sociedad, para darle una justa medida. Conf. a M. SÁNCHEZ MORÓN, *“El derecho de acceso...”*, ob. cit., p. 32; también del mismo autor, conf. *“El principio de participación en la Constitución española”*, Revista de Administración Pública, N° 89, 1979, p. 172.

*elaboración, ordenación y procesamiento*⁵⁹⁸, para luego ser puesta a disposición de sociedad. Esta labor debe ser realizada de forma objetiva, es decir, sin ningún mérito ni valoración subjetiva por parte de su dador o vehículo empleado, de manera que esta valoración pueda ser realizada por el agente que la reciba.

Por supuesto que en la educación ambiental⁵⁹⁹ se necesita valorar ciertos conceptos pudiendo ser tomados como valiosos o disvaliosos para el medio ambiente, procurando encauzar las conductas de la población, lógicamente hacia lo valioso. Y lo valioso lo sanciona la sociedad a través de sus representantes; así que ni la sociedad ni el Estado son neutrales cuando ya se ha adaptado una decisión, por ejemplo con las leyes.

Este papel del Estado se traslada hacia las dos aristas de nuestro derecho, pero sobre todo a la labor activa configurada por la acción de difundir información⁶⁰⁰ acumulada y actualizada⁶⁰¹, llevada a la práctica a través de una obligación de hacer⁶⁰². Entonces los funcionarios públicos encargados de proporcionar la información sin la necesidad de ningún requerimiento, deberán estar preparados e instruidos en lo que se refiere al alcance y contenido de esta obligación⁶⁰³.

Cabe un interrogante que tiene relación con el dilema que plantea la falsa o errónea información ambiental⁶⁰⁴ ¿La falta de difusión por parte del Estado, generaría responsabilidad? Nosotros afirmamos que sí, de forma tal que sí se genera por acción u

⁵⁹⁸ R. DROMI y E. MENEM, *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994, p. 141.

⁵⁹⁹ El papel de los medios de comunicación, como canal para difundir información ambiental, es transcendental ya que sirve también para educar a la comunidad, es lo que S. F. PARRAT, llama "ecoalfabetización", en *Medios de comunicación....*, ob. cit., pp. 74 y ss.

⁶⁰⁰ Para R. E. BEC y H. A. FRANCO, esta es una tarea "proactiva" que no debe ser confundida el derecho de acceso a la información por petición en "*Información pública ambiental vs. Inviolabilidad de los papeles privados*", Revista La Ley, Sup. Act., del 3/11/2009, 1, pp. 1 y ss.

⁶⁰¹ C. VILLANUEVA, "*Derecho de acceso a la información ambiental...*", ob. cit., p. 343.

⁶⁰² Tal como venimos afirmando a lo largo de esta tesis, la función Estatal es esencial, tanto en el Derecho ambiental en general, como en el derecho que aquí se analiza, debiéndose incardinar hacia una "debida gobernabilidad ambiental", sobre este tópico, conf. a I. NARVÁEZ y M. J. NARVÁEZ, *Derecho ambiental en clave neoconstitucional...*, ob. cit., p. 480 y ss.

⁶⁰³ J. I. CUBERO, M. ITURRIBARRIA, I. LASAGABASTER, *Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia medio ambiente*, Eusko Jaurlaritza-Servicios Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, San Sebastián, 2009, p. 14.

⁶⁰⁴ Tratado punto III.6.

omisión responsabilidad⁶⁰⁵; lo que ejemplificativamente y utilizando el caso expuesto en las páginas anteriores, puede suceder con un supuesto en que una determinada región o zona se halle en situación de debilidad frente a peligros o accidentes, y no se haya dado en noticia a los moradores de esa zona.

Si la omisión en la difusión de información generaría responsabilidad, consecuentemente la divulgación indebida⁶⁰⁶ de cierta documentación que no debería ser conocida corre el mismo camino. Así que dicha tarea de divulgación debe necesaria e imperiosamente estar demarcada por una norma que defina su alcance, determinando en su caso la responsabilidad por inacción⁶⁰⁷.

En ese contexto, los textos legales analizados obligan a las autoridades públicas a divulgar información, y se configuran así como sujetos activos. Ya en el objeto de la Ley 27/2006, dispuesto por el artículo 1.2 se establece como parte del objeto de la ley garantizar “la difusión y puesta a disposición del público de la información ambiental, de manera paulatina y con el grado de amplitud, de sistemática y de tecnología lo más amplia posible”.

Debe hacerse la salvedad de que la disposición adicional duodécima establece que los operadores económicos puedan periódicamente informar al público sobre aquellos productos que tengan significación sobre el medio ambiente, aunque no estén legalmente obligados⁶⁰⁸; agrandando el margen, si bien voluntariamente, del marco difusivo. Por medio de los artículos 6, 7, 8 y 9, la Ley 27/2006, regula

⁶⁰⁵ Se inclina en ese mismo sentido, y sobre de la existencia de una responsabilidad estatal por daños ecológicos, A. M. BRICEÑO CHÁVES, “*Hacia la efectividad...*”, ob. cit., pp. 112 y ss. Asimismo, sobre el tema pueden consultarse a L. F. PASTORINO, *El daño ambiental*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2005; R. L. LORENZETTI (Dir.), *Derecho ambiental y daño*, La Ley, Buenos Aires, 2008; también, apoyada en la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación Argentina, L. M. MONTI, “*Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental...*”, ob. cit., p. 4, quien destaca la línea del tribunal sobre la responsabilidad estatal por omisión.

⁶⁰⁶ Es el planteo de R. E. BEC y H. A. FRANCO, “*Información pública ambiental vs...*”, ob. cit., p. 6.

⁶⁰⁷ Conf. sobre responsabilidad estatal *per se* a C. M. MOLINA BETANCUR (Comp.), “*Aspectos novedosos de la responsabilidad del Estado*”, Universidad de Medellín, Medellín, 2008, p. 12, quien sostiene que propio a la dinamicidad impuesta por el paso del tiempo y las nuevas actividades estatales ha reformulado los conceptos de responsabilidad y daño estatal.

⁶⁰⁸ A. DE LA VARGA PASTOR y J. R. FUENTES I GASÓ, “*Las autoridades Públicas...*”, en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 211 y ss.; asimismo B. LOZANO CUTANDA, *Derecho Ambiental...*, ob. cit., pp. 234 y ss.

pormenorizadamente el acto divulgativo de información ambiental⁶⁰⁹. Se destaca que el modo de esa difusión debe ser paulatino, actual y fidedigno. Y por supuesto en bases de datos electrónicas de acceso a los particulares, entre otras⁶¹⁰. Entonces, en breves palabras la información sea cual fuera la manera en que se obtenga, debe ser: veraz, completa, clara, organizada, accesible, oportuna, incondicionada, continua y objetiva⁶¹¹.

La ley citada establece también un mínimo del contenido de esa tarea difusiva, diremos sobre ello que se trata de aquella información sin la cual no podría tenerse un conocimiento ambiental adecuado sobre un determinado tema⁶¹²; siendo algunas estrictamente jurídicas (apartado 1 y 2 del artículo 7) así como también informes, herramientas y elementos complementarios apartados 3, 4, 5, 6 y 7 también del artículo 7).

Establece la ley, además, determinadas modalidades sobre informes del medio ambiente (artículo 8) y la actividad que debe desarrollarse ante una amenaza, ya sea para la salud humana o para el medio ambiente (artículo 9).

En el caso argentino son demasiado sucintas las referencias a las tareas difusivas, que solo se hayan en el artículo 6 de la Ley 25.831. Se dispone que la autoridad ambiental cooperará para facilitar el acceso a la información ambiental, “promoviendo la difusión del material informativo que se genere en las distintas jurisdicciones”. Está claro que la laxitud del legislador argentino no obliga a las autoridades públicas a cumplir con el suministro activo de la información. Al legislador le queda un amplísimo margen, oportunidad o elección para maniobrar. Consecuentemente, se necesitaría una reglamentación⁶¹³ que llene de precisiones el contenido de los términos legales que textualmente acabamos de mencionar. De esta manera siendo fiel a la técnica legislativa argentina se dotaría de mayor rigor y sentido a la norma citada.

⁶⁰⁹ Conf. J. I. CUBERO, M. ITURRIBARRIA, I. LASAGABASTER, *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 12 y ss.

⁶¹⁰ Conf. artículo 6 de la Ley 27/2006, “Obligaciones específicas en materia de difusión de información ambiental”.

⁶¹¹ Caracteres que resalta A. L. AMMIRATO, “*Acceso...*”, ob. cit., p. 109.

⁶¹² Conf. artículo 7 de la Ley 27/2006, “Contenido mínimo de la información objeto de difusión”.

⁶¹³ Sobre la situación argentina en cuento a la falta de un Decreto Reglamentario de la Ley 25.831 nos pronunciaremos en el punto 4 del presente capítulo.

No es trivial auspiciar el necesario cambio de paradigma estatal, que destierre el modelo del secretismo⁶¹⁴, que se manifiesta (entre otras modalidades) a través de la ocultación de información, que de manera directa infringe el principio de publicidad de los actos de gobierno⁶¹⁵. En realidad este principio no es novedoso, nace junto a la democracia representativa y es quizás ahora cuando se precisa su afianzamiento, debido a los nuevos requerimientos sociales propios de las sociedades modernas.

III.4.6. Límites y excepciones al ejercicio del derecho

Existen límites y excepciones que, al ser similares o análogas en ambos regímenes legislativos, abordamos de forma conjunta, mientras que otras están solamente previstas en el caso español. Comenzaremos por las primeras siguiendo el orden de la legislación argentina.

No queremos pecar de ingenuos al considerar que sólo las causales que trataremos a continuación, operarían como “freno” del derecho, deben contemplarse, todas aquellas excepciones que por vía interpretativa puedan ser impuestas⁶¹⁶. Empero, toda interpretación debe inspirarse en el principio general de *pro información*, siendo aplicables las excepciones de manera restrictiva⁶¹⁷. Más allá de ello y sin perjuicio de la

⁶¹⁴ Conf. sobre este tema a F. REY MARTÍNEZ, “Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español”, Cuadernos MANUEL GIMÉNEZ ABAD, N° 5, junio, 2013, pp. 192 y ss.; el autor analiza el derecho de acceso a la información pública yuxtaponiéndolo al régimen de secretos oficiales (Ley 9/1968 de 5 de abril, modificada en forma parcial por la Ley 48/1978), en el que destaca que el hermetismo del sistema político español.

⁶¹⁵ J. BERMEJO VERA, “El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 57, 1988, pp. 17 y ss.; situación que también advierte M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso...”, ob. cit., p. 31, quien apoyado en M. WEBER, sostiene que el modelo burocrático por éste descripto no ha sido superado todavía.

⁶¹⁶ Por supuesto existen razones de tinte formal que también puedan desencadenar una denegatoria del requerimiento, consideramos que no por ello deban ser tomadas como límites al derecho, sino que más bien responden al modo en que debe ser ejercitado el mismo; un ejemplo de ello sería la aplicación de las disposiciones adicionales reguladoras de las tasas y costos de la Ley española.

⁶¹⁷ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 227, quienes se apoyan en la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del

diferente naturaleza que pueden asumir las excepciones al derecho, éstas poseen ciertos rasgos comunes, ya que son: *facultativas, tasadas, restrictivas y no automáticas*⁶¹⁸.

El primer rasgo de estas excepciones radica en su posibilidad de ejecución o aplicación, es decir, que del análisis que se realice de su viabilidad deberá resultar que sean oportunas y procedentes. El segundo rasgo nace de la misma naturaleza *pro informativa*, al no poder incluir más excepciones que las creadas por la ley. La tercera característica tiene por raíz el espíritu del derecho y el bien jurídico que defiende, de la necesaria interpretación restrictiva, debiendo primar el otorgamiento o divulgación de la información. Y el cuarto carácter está estrechamente vinculado al anterior, ya que supone efectuar un acabado análisis en que se establezca tanto el mérito como la validación de la excepción en la tramitación del requerimiento⁶¹⁹.

Dejamos aclarado que como metodología, y de forma inversa a la que venimos siguiendo, hemos tomado como parámetro, en relación a la división de éste punto a las excepciones previstas en la ley argentina. Entendemos que de este modo, quedará reflejado de mejor manera la evolución en el Derecho español, que es tratada en un sub-punto diferenciado⁶²⁰.

III.4.6.1. La defensa nacional, la seguridad interior o las relaciones internacionales

Quizás objetivamente el argumento más sólido para denegar las solicitudes de acceso a la información sea el que acá tratamos. Así, simplemente diremos que debe

Consejo relativa al acceso del público a la información ambiental efectuado por la Comisión (COM/2000/402); lo que tuvo reflejo en la jurisprudencia, específicamente en la STJCE de 17 de junio de 1998 (C-321/98, Mecklenburg); STJCE de 26 de junio de 2003 (C-233, Comisión/Francia); en igual sentido L. CASADO CASADO, "*El derecho de acceso...*", en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit. p. 247. Por su parte, se viene imponiendo la interpretación restrictiva de las excepciones al derecho, sector que en España está liderado por las sentencias del Tribunal Supremo por ejemplo en las sentencias del 4 de abril de 2006 (caso Valdemingone) y 17 de febrero de 2004 (caso Acerinox), entre otros.

⁶¹⁸ En este punto, como en muchos otros del presente trabajo, seguimos a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 228.

⁶¹⁹ Conf. para todo a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 225 y ss.

⁶²⁰ Conf. Punto III.4.6.8.

primar lo general a lo particular; como estos intereses se instituyen o reconocen para la tutela del bienestar general, en caso de ser válidos deben prevalecer a nuestro derecho. De la lectura de ambos ordenamientos legislativos se concluye que estamos ante conceptos extremadamente amplios⁶²¹. Más allá de esta amplitud, estos contenidos deben buscarse en leyes específicas (leyes de secretos, de defensa nacional, entre otras.

Se procura zanjar posibles perjuicios que podrían verse afectados generar en el ejercicio efectivo del derecho que aquí tratamos, ya que lo que prevé el artículo 7.2 en la ley argentina y el artículo 13.2.b en la ley española. Atañe al desenvolvimiento de la vida del Estado. Ahora bien, ¿Cuándo una solicitud de acceso a la información ambiental puede transformarse y afectar negativamente constituyéndose en una cuestión de Estado? Consideramos, que más allá de lo razonable, esta limitación es de difícil materialización en la práctica siendo difícil hallar un ejemplo medianamente presentable⁶²², aunque sea hipotético que cumpla los requisitos que prevé esta causal. Suponemos que al incluir esta causal, tanto el legislador español como el argentino, ha querido resguardarse de situaciones abstractas perjudicar las tareas de los órganos estatales en los ámbitos señalados en el título de este subpárrafo u otros que por vía interpretativa puedan revestir una gravedad similar.

III.4.6.2. Pendencia judicial

Prevista en artículo 7.b de la Ley argentina y en el artículo 13.2.c de la Ley española; en el primer supuesto solo se considera a las autoridades judiciales, cuando la información se encuentre dentro de la jurisdicción de autoridades judiciales y en cualquier estado del proceso, pudiendo afectar el pertinente procedimiento judicial⁶²³. En el caso español se abre el abanico de esta pendencia a las facultades disciplinarias, exigiéndose que se identifique el órgano en donde se tramita. Lo que se trata de hacer con esta excepción es evitar la obstrucción en el normal desenvolvimiento de un

⁶²¹ El artículo 13.2.b se refiere a las relaciones internacionales, defensa nacional o seguridad pública.

⁶²² Por supuesto que el contenido de estos conceptos deberán ser proporcionados e interpretados de manera sistemática.

⁶²³ L. CASADO CASADO, *"El derecho de acceso..."*, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 265.

proceso judicial o disciplinario que de alguna manera incline o influencie al órgano que ha de resolverlo.

Esta limitación confronta de manera directa con el discutido principio de publicidad en asuntos judiciales. Nosotros creemos que más allá que merece un análisis ponderativo, deben primar *prima facie* los intereses que se debaten en un pleito judicial o bien la determinación de la verdad real en un procedimiento sancionador⁶²⁴. Llegado el caso, los jueces en un caso concreto y por una medida cautelar por ejemplo, podrían liberar de esta excepción a las Administraciones e inclusive ordenar a que se cumpla con la petición dando la información peticionada.

III.4.6.3. Causales de secreto comercial, industrial o de propiedad intelectual

Estas causales vienen a reflejar el potencial conflicto entre el derecho de acceso a la información con otros derechos, sin que ello agotase el elenco de potenciales conflictos. Quizás, donde más reflejada se vea la confrontación que pudiere tener el derecho de acceso a la información, sea en las excepciones que acá estudiamos. Se debe a que, en general, los sujetos contaminadores (o con posibilidad de serlo), son sujetos del ámbito privado, y por lo tanto tiene pleno enlace con la libertad de comercio, de aprovechamiento de recursos naturales, de libertad de empresa⁶²⁵, etc., debido su papel en el tráfico financiero y su relación con la naturaleza.

Las leyes de los Sistemas jurídicos aquí comparados buscan que no se saquen ventajas competitivas o derivadas del derecho de propiedad, empleando este instrumento legal para aprovecharse de determinadas situaciones, que pueden configurarse con el conociendo de ciertos datos, que por su naturaleza, no se deberían conocer, o no poseer sobre ellos un conocimiento exclusivo.

⁶²⁴ Sobre denegación de información sobre procedimientos administrativos sancionadores conf. a A. ITUREN I. OLIVER, “El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 8, 2005, pp. 110 y ss.

⁶²⁵ M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso...”, ob. cit. p. 49, para quien es tuitivo de la libre competencia.

Estas causales, se encuentran reflejadas en el artículo 7.c) de la ley argentina y en el artículo 13.2.d) y e) de la ley española.

En el caso español, el legislador ha sido a nuestro entender muy previsor, al regular esta excepción mediante dos apartados, por entender que del otro lado se hallan verdaderos derechos fundamentales que merecen protección reforzada. Por un lado, se recoge la protección a través de la confidencialidad de datos de carácter comercial e industrial, cuando la norma que la proteja tenga rango de ley o norma comunitaria, incluyéndose la confidencialidad estadística y el secreto fiscal; y por otro tutelando directamente los derechos de propiedad intelectual e industrial, salvo el consentimiento de su titular para ser divulgados⁶²⁶.

III.4.6.4. Los datos de carácter personal

Asimismo, la ponderación deberá efectuarse también entre nuestro derecho y aquellos mediante los cuales se preserva el ámbito de intimidad que toda persona debe inexorablemente poseer para su libre desarrollo. Ahora bien, no toda la información que obre en poder de las autoridades es de carácter público, sólo lo es aquella que por sus particularidades debe proporcionarse a los poderes públicos⁶²⁷, de manera que el ejercicio de nuestro derecho no degrade otro u otros.

Recogida en los artículos 7.d) argentino y 13.2.f) español, se halla la limitación del derecho dirigida a preservar los datos de carácter personal de todo individuo⁶²⁸, frente al ejercicio de nuestro derecho que vulnere su confidencialidad.

La ley española, reenvía al sector jurídico que regula tales derechos que es la Ley 15/1999 de 13 de diciembre, dejando la salvedad de que el titular de éstos consintiere su

⁶²⁶ Conf. a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 258 y ss.

⁶²⁷ R. E. BEC y H. A. FRANCO, *"Información pública ambiental vs...."*, ob. cit., pp. 3 y ss.; quienes destacan que la privacidad de ciertos documentos confrontarían con el derecho de acceso informativo.

⁶²⁸ Se pone de manifiesto una "tensión clásica" que gira sobre la divulgación, manejo o utilización - y sus fines-, de los datos privados y los públicos.

tratamiento o revelación⁶²⁹. Coinciden ambos ordenamientos en la defensa de la intimidad⁶³⁰ contra los embates potenciales derivados del acceso a la información. Tampoco cabe la confusión de esta limitación a nuestro derecho con los documentos nominativos⁶³¹, ya que la Ley 27/2006 se circunscribe a los datos de carácter personal.

El problema, como sucede en los casos ambientales, gira sobre la urgencia en que deben ser tratados y resueltos los mismos, ya que diferirá mucho una decisión o solución tomada en forma oportuna que una tomada con las consecuencias ya acaecidas, ello sin olvidar cuál es la esencia del Derecho ambiental, el que por naturaleza debe ser anticipador. En ese sentido, al efectuar la tarea ponderativa, el intérprete deberá discernir qué prevalece, si un bien jurídico de corte netamente individual (como lo son los datos personales) o un bien de naturaleza colectiva (si bien puede asumir una forma individual), lo que como veremos más adelante, sólo se podrá elegir en un caso concreto y de acuerdo a las particularidades que presente un supuesto de hecho.

De hecho, en la práctica jurisprudencial española, la excepción que mayores problemas trae aparejada es justamente la que aquí tratamos, empleada frecuentemente para denegar solicitudes de información de manera irrestricta⁶³², por la propia amplitud a la que se refiere los datos personales y su posible asimilación hacia conceptos que estrictamente no deberían estar alcanzados por tal concepto.

III.4.6.5. Trabajos científicos no publicados

⁶²⁹ La norma se ajusta de forma estricta tanto al Convenio Aarhus [(artículo 4.4.f)] como a la Directiva 2003/4/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, reenviando esta última a la Directiva 95/47/CE del Parlamento Europeo y del Consejo que se explaya sobre los datos personales en ese espectro.

⁶³⁰ Como señala J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 258; los doctrinarios citan a la STC 142/1993, que no hace lugar al recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 2/1991 de 7 de enero sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación.

⁶³¹ Artículo 37.3 LRJ-PAC.

⁶³² L. CASADO CASADO, *"El acceso a la información ambiental..."*, ob. cit., pp. 272 y ss., situación que ha sido advertida y denunciada por el Defensor del Pueblo.

Establecida en el artículo 7.e) de la Ley argentina 25.831, y refiriéndose de manera más amplia la ley española al encuadrar “los derechos de propiedad intelectual”, haciendo la reserva de que sus titulares aprobaran su divulgación.

Presumimos que esta causal puede resultar un tanto “vidriosa”, pues no siempre es fácil clasificar determinadas informaciones como científicas o bien enmarcarlas dentro de los derechos de propiedad intelectual, caso en que inexorablemente deberíamos consultar las leyes desarrolladoras de tales sectores.

No es nuestra voluntad adoptar una posición “fundamentalista ambiental” que responda a la irrestricta aplicación de éste sobre otros, sin embargo, creemos que, sin desprestigiar o menoscabar otros derechos o interés, debe hacerse un esfuerzo de concreción para acortar los espacios vedados a la información.

Esta causal comparte con la anterior de que, en su caso, se trataría de una colisión entre derechos de diferente naturaleza, ya que de una parte se busca proteger un derecho individual y del otro un derecho de incidencia y titularidad colectiva, lo que remitiéndonos nuestra postura “antifundamentalista ambiental” citada en el párrafo anterior, se deberá analizar cada caso concreto, sin que prevalezca en abstracto ninguno de los dos derechos.

III.4.6.6. Falta de datos o precisión

Esta causa está prevista en el artículo 7.f argentino y el artículo 13.1.c de su similar española; se refiere más que nada a cuestiones formales, sin entrar en el fondo de la pretensión por lo que consideramos que no debe rechazarse *in limine*. Debe dejarse en claro que esta cuestión formal puede ser subsanada fácilmente –con un buen asesoramiento- si el requerimiento que se efectúe puede ser jurídica y materialmente posible. Se deja en evidencia que lo que la excepción pretende, es evitar un desgaste innecesario en el funcionamiento de la Administración pública⁶³³.

⁶³³ Esta excepción ya estaba incluida en la antigua Ley 38/1995 (artículo 3.3).

El caso español, prevé una posibilidad de denegación, reenviando al artículo 10.2.a, por lo tanto –y fiel al espíritu de la ley- se procura subsanar errores de manera que se pueda asesorar a los solicitantes para corregir supuestos vicios en las respectivas solicitudes. Estimamos razonable el límite al derecho impuesto por la determinación de su objeto, teniendo en cuenta la magnitud del alcance del macro-concepto medio ambiente⁶³⁴.

Siguiendo con el caso español, el legislador ha querido poner el término “excesivamente general”, siendo más laxo el legislador argentino; de manera tal que en el primer supuesto hace que esté en una determinada situación que llegue a un extremo que vuelve imposible la determinación de un objeto.

III.4.6.7. Información clasificada como secreta o confidencial

En sentido análogo las leyes argentina y española, se expresan sobre el perfil confidencial o secreto que ciertos datos pueden asumir y su correlativa cautela en su manejo. Específicamente se hallan establecidas en el artículo 7.g del texto argentino y en el artículo 13.2.a del español.

Ambas normas ponen en la reserva de ley una condición para que tal información sea clasificada como secreta o confidencial, impidiendo que otras normas (o autoridades) sin tal jerarquía pudieran adscribir nuevas casuales que “agraven” o extiendan dicha categorización.

La ley española es más definida todavía, atando la condición a los procedimientos de las autoridades públicas; mientras que en la argentina es más amplio el objeto que puede ser clasificado con las condiciones citadas, no dando especificaciones. Estimamos que es voluntad de ambos regímenes legales velar por el buen funcionamiento de la

⁶³⁴ Esta excepción no debe confundirse con el requerimiento previsto en el artículo 37.7 de la LRJ-PAC.

actividad estatal en lo que responde a las deliberaciones⁶³⁵ y decisiones que deben tomar sus autoridades y de manera que por razones de buena o mala fe no se vean entorpecidas o influidas.

Para finalizar, un instrumento a tener presente y que se extiende a todas las excepciones previstas por la Ley 27/2006, es la Orden AAA/1601/2012, de 26 de junio, ya que prevé instrucciones y criterios interpretativos para su aplicación en el ámbito del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

III.4.6.8. Causales no previstas en el ordenamiento jurídico argentino

Al regular los derechos de acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia ambiental, primero mediante la transposición de la Directiva 90/313/CEE, luego ampliamente superada por la 2003/4/CE, el legislador español ha sido muy detallista, apoyándose en esa normativa. Ya apuntamos –si bien de manera superficial- las bondades que brinda una prolija y detallada tipología legal, pues pormenoriza y afina las situaciones jurídicas que pueden suceder en la realidad, ajustando la tarea del intérprete legal.

Ahora bien, esta cuestión ni es ajena al tratamiento de las excepciones al derecho en la ley española, articulándolas mediante dos bloques claramente identificados⁶³⁶ en su artículo 13; los que se refieren respectivamente a razones de disponibilidad⁶³⁷ de la información solicitada y, por otro lado, aquellas referidas a otros bienes jurídicos con los que pudiera “chocar” de manera frontal.

El legislador español ha querido significar que no toda excepción opera como límite al derecho, sino solo aquellas que pueda afectar de manera negativa las previstas

⁶³⁵ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 249.

⁶³⁶ *Ibidem*, pp. 225 y ss.

⁶³⁷ Como señala L. CASADO CASADO, “*El derecho de acceso...*”, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit. p. 248, para quien en la articulación de las excepciones previstas en el artículo 13.1 subyace el principio de buena fe.

en el segundo bloque dedicada a éstas⁶³⁸. De esta manera queda plasmado el principio en favor de la divulgación de información ambiental. Así que, la detallada normativa española ha tomado una serie de previsiones que no tiene parangón en la ley argentina, a las que se podrían llegar, en la Argentina, mediante una interpretación extensiva.

Dejamos asentada esta cuestión, solo por la situación acontecida con la Derogada Ley 38/1995⁶³⁹ y su similitud con la ley vigente actualmente en Argentina. Dicho ello, el artículo 13.1.a) reconoce como causal de negación del requerimiento cuando fuere presentada ante una autoridad que no tenga en su poder –ni en el de otra entidad en su nombre- la información deseada⁶⁴⁰.

Otra de las causales no previstas en el Derecho argentino es la expuesta en el artículo 13.1.b, apoyada en una marcada irracionalidad en la presentación efectuada⁶⁴¹. Un simple ejercicio de razonamiento que analice una determinada presentación que sea irrazonable permitiría denegarla *sin más*. Con ello no estamos diciendo que sea innecesaria la inclusión de esta causal, sino todo lo contrario ya que entendemos que también puede servir como un escudo para quienes deben decidir la viabilidad del pedido.

Esta irracionalidad debe ser patente, es decir, que no precise un análisis para evaluarla, vale decir que ello debe surgir de su simple lectura, la que refleje de forma manifiesta, clara y evidente⁶⁴² este vicio, que no debe confundirse con que la petición entrañe cierta complejidad o voluminosidad⁶⁴³.

Una tercera causa no prevista en Argentina es la contemplada en el artículo 13.1.d), al excluir del derecho a aquellos materiales en curso o bien documentos o datos que no hayan sido concluidos⁶⁴⁴, pudiéndose ser salvada posteriormente, ya que en la

⁶³⁸ Conf. artículo 13.2.

⁶³⁹ Recordemos que ésta plasma en el orden interno a la Directiva 90/313/CEE.

⁶⁴⁰ La ley hace la reserva de lo dispuesto por el artículo 10.2.b, por lo que la autoridad deberá transmitir el pedido cuanto antes, notificando al solicitante.

⁶⁴¹ La Directiva 2002/4/CE se refiere a una petición claramente abusiva.

⁶⁴² J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 238.

⁶⁴³ *Ibidem* p. 239.

⁶⁴⁴ En la práctica ha sido especialmente controvertidas las opiniones sobre si las actas, informes, programas, etc. se tratan de documentos inconclusos y por tanto pudieren ser susceptible de esta excepción o no; destaca con acierto J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE

oportunidad de emitir la resolución denegatoria la autoridad deberá decir que este fue el motivo y que se encuentra elaborando el material, notificado además el tiempo que estima para su culminación.

El principio *pro información* se ve manifestado en esta excepción, que sin perjuicio de denegar el pedido, habilita al incoante para una instancia posterior que está sujeta a un lapso de tiempo; de esta forma no se petrifica su intención sino temporalmente.

Una cuarta previsión⁶⁴⁵ es la que está destinada a las comunicaciones internas en el que se tiene que tener en cuenta interés público al que se refiera y las consecuencias que deriven su publicidad. Al margen de su diferente objeto tutelar, esta excepción junto a la causa de excepción establecida en el artículo 13.1.d), se establece para preservar un cierto círculo en que la Administración pueda desenvolverse de manera pacífica y sin interferencias que puedan obstaculizar su faena por una opinión personal⁶⁴⁶ de los funcionarios intervinientes en el trámite de la solicitud.

Hasta acá venimos desarrollando el primer bloque de límites al derecho que estatuye la ley española, ahora es el turno de las establecidas en el segundo bloque, en el que advertimos que guarda cierta familiaridad con las excepciones de la ley argentina, tratadas *supra*.

En el sector mencionado están previstas dos situaciones ausentes en el ordenamiento argentino: la primera, cuando se afecten en forma negativa los intereses o la protección de un tercero que haya facilitado la información sin estar obligado a ello, exceptuando aquellos supuestos en que hubiere sido consentida su divulgación (artículo

APODACA ESPINOSA que debe entenderse como inconclusa aquella información que se halle pendiente sin las cuales no podrían ser interpretadas o valoradas, es decir que carezcan de sustantividad autónoma, *Información...*, ob. cit., p. 246.

⁶⁴⁵ Siendo uniforme el criterio con el Convenio Aarhus y la Directiva 2003/4/CE.

⁶⁴⁶ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 247.

13.2.g)⁶⁴⁷; y la segunda referida a la protección del propio bien jurídico medioambiental cuya información se busca obtener⁶⁴⁸.

En el sentido del párrafo anterior, el espíritu de la primera limitación es la de promover la aportación de los sujetos privados de ciertos datos a las autoridades⁶⁴⁹; la segunda limitación encuentra su fundamento en la propia finalidad de nuestro derecho.

Por su parte, una positiva inclusión a efectos de “reglar” la actividad interpretativa de los operadores de la ley, establece que sus normas pueden ser aplicadas a las obligaciones de difusión⁶⁵⁰. Se impone la interpretación restrictiva de las excepciones reconociendo a la ponderación como método para la resolución de conflictos⁶⁵¹. Además se recoge una especie de *contraexcepción* o *contramedida*⁶⁵² para que las autoridades públicas no puedan ampararse en las situaciones previstas en las letras a), d), f), g) y h) del artículo 13.2⁶⁵³ para denegar un requerimiento que verse sobre emisiones ambientales.

III.4.6.9. La ponderación como método para la resolución de tales conflictos

Que los derechos no son absolutos es un tema sobre el que no vale la pena explayarse demasiado. En este caso y tal como observáramos en los párrafos precedentes, el derecho de información ambiental puede tener relaciones potencial o materialmente de conflicto, colisión o contradicción con otros derechos o bienes

⁶⁴⁷ El que se apoya en el Convenio Aarhus y la Directiva 2003/4/CE.

⁶⁴⁸ Haciendo hincapié en la localización de especies en peligro de extinción [artículo 13.2.h) *in fine*].

⁶⁴⁹ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 263.

⁶⁵⁰ Artículo 13.3 de la Ley 27/2006.

⁶⁵¹ Artículo 13.4 de la Ley 27/2006. Conf. a J. I. CUBERO MARCOS, “Excepciones al derecho de acceso a la información en materia medioambiental”, en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información...*, ob. cit., p. 162.

⁶⁵² Términos empleados por J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 264.

⁶⁵³ Que respectivamente se pronuncian sobre: confidencialidad de los procedimientos de las autoridades públicas (artículo 13.2.a); confidencialidad de datos comerciales e industriales (artículo 13.2.d); a la confidencialidad de los datos personales (artículo 13.2.f); a los intereses o la protección de un tercero (artículo 13.2.g); y a la protección del medio ambiente (artículo 13.2.h).

jurídicos. El juicio de ponderación es el método adecuado para la resolución de los conflictos en un supuesto particular, ya sea que se trate de derechos, de principios o de reglas, es decir a juicios de *deber ser* jurídicos contradictorios⁶⁵⁴.

Cuando dos derechos o principios entran en colisión, uno permite y otro prohíbe por ejemplo, uno de ellos tiene que ceder ante el otro, lo que no significa declarar inválido al desplazado, sino que, bajo determinadas y concretas circunstancias, uno de ellos precede al otro; a *contrario sensu* si se modifican esas circunstancias podría tener precedencia el derecho o principio desplazado⁶⁵⁵.

En la precedencia de principios, valores o derechos fundamentales, tiene una importancia cardinal la “dimensión del peso de los principios”, debido a que, en los juicios de valores concretos⁶⁵⁶, a los derechos o principios se les asigna un peso determinado, lo que no sucede en la dimensión de validez de los conflictos de reglas, ya que se presupone que los mismos gozan de ella⁶⁵⁷.

En contra del modelo de ponderación lacónicamente presentado se ha sostenido que se podrían configurar posiciones definitivas subjetivistas o arbitrarias⁶⁵⁸,

⁶⁵⁴ R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit., p. 87. En esa dirección, en la doctrina española, conf. la obra colectiva, Robert Alexy, *Derechos sociales y ponderación*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009; y J. J. SOLAZABAL ECHAVARRÍA, “*Algunas cuestiones básicas...*”, ob. cit., p. 99. Específicamente sobre nuestro derecho se posicionan, J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 227. Es destacable también que el mecanismo ponderativo se encuentra reconocido en la exposición de motivos de la Ley 27/2006 al decir “la autoridad pública deberá ponderar en cada caso los intereses públicos”; sobre un estudio jurisprudencial ligado al ejercicio ponderativo tanto del Derecho Comunitario como del Ordenamiento jurídico español, puede consultarse la obra de J. AGUDO GONZÁLEZ, “*Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los interés ambientales. Estudio jurisprudencial*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 29, año 37, 2003, pp. 11 y ss.; en la doctrina argentina conf. a A. PETRELLA, “*La justicia ambiental a la luz del constitucionalismo social*”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional del 29/03/2011, p. 21, autora que se apoya en la doctrina y jurisprudencia española.

⁶⁵⁵ R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit., p. 89.

⁶⁵⁶ Los que podrían denominarse “valores verdes”, según A. DOBSON, *Pensamiento político verde*, Paidós, Barcelona, 1997, p. 48, citado por A. VALENCIA SÁIZ, “*Democracia...*”, ob. cit., p. 83.

⁶⁵⁷ R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit., pp. 89 y ss.

⁶⁵⁸ La Directiva 2003/4/CE en su artículo 4.3 establece un coto a la labor interpretativa de ponderación y a fin de mejorar la efectividad practica en la práctica de las excepciones, estableciendo un método para la interpretación de los criterios aplicación a través de listas; es de destacar que la Ley 27/2006 no ha seguido este rumbo, siendo acertada a nuestro entender esta decisión.

fundándose en la imposibilidad de un control racional. Opuesto a esta idea y a la que nos adherimos, se encuentra la postura que afirma la existencia de una ponderación racional y por tanto resuelta según *lo debido* si el enunciado de preferencia puede ser fundamentado racionalmente⁶⁵⁹.

Si bien ninguno de los bienes en conflicto tienen una prioridad absoluta, el conflicto debe ser solucionado mediante un juicio ponderativo de intereses opuestos; en esta ponderación, al estar ante principios o derechos de igual rango, se debe encontrar y optar por aquel que tenga mayor peso según se presenten las circunstancias del caso. En este punto, creemos que tiene lugar una reflexión que conecta lo que venimos afirmando con el método tópico de interpretación⁶⁶⁰: si éste consiste en utilizar alternativamente como puntos de vista para la resolución de problemas y con el objeto de alcanzar en el supuesto concreto un resultado que resulte “óptimo” según la correspondiente pre-comprensión⁶⁶¹. Llevar a cabo este procedimiento de concreción a través de una actuación “tópica” orientada y limitada por la norma, en la que deberán probarse las diferentes opciones que por vía de la *inventio* se le planteen al supuesto, los que serán sometidos al juego de opiniones a favor y en contra para fundamentar la decisión de la manera más clarificadora y convincente posible (*topoi*), siempre que sean pertinentes y con la posibilidad aunque sea mínima de aportar algo positivo y relevante a la cuestión⁶⁶².

Siguiendo el sentido reflexivo, si el método ponderativo de derechos o principios consiste en ejecutar un proceso por el cual dos o más de ellos –todos con valor relativo o no definitivo, es decir, *prima facie*- entran en colisión en un juicio de valor determinado, en el que se necesitará indefectiblemente sopesar a los principios opuestos para determinar cuál o cuáles de ellos precede al o a los otros según sus condiciones que se plantean en el caso, con la salvedad de que al cambiar éstas posiblemente transformará el resultado o decisión definitiva⁶⁶³.

⁶⁵⁹ R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit., pp. 157 y ss.

⁶⁶⁰ Sobre los diferentes métodos puede consultarse la obra de E. W. BÖCKENFÖRDE, *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1993, pp. 13 y ss.

⁶⁶¹ E. W. BÖCKENFÖRDE, *Escritos...*, ob. cit., p. 67.

⁶⁶² K. HESSE, *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 45 y ss.; también S. DÍAZ RICCI, “Interpretación constitucional y constitución en KONRAD HESSE (*in memoriam*)”, en *Debates de Actualidad*, N° 198, Año XXII, Enero-Diciembre de 2007, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, pp. 65 y ss.

⁶⁶³ Véase para todo a R. ALEXY, *Teoría...*, ob. cit.

Entonces y de acuerdo a los brevísimos argumentos expuestos, estos dos métodos no son excluyentes entre sí, sino que por el contrario pueden complementarse. En efecto, el método tópico, al plantear una serie de alternativas antípodas entre sí -aunque todas merituadas jurídicamente-, pretende arribar a una resolución óptima de un caso concreto; lo que no obsta la posibilidad de que por la misma *inventio* se planteen como tales alternativas posiciones jurídicas reflejadas a través de derechos, principios o valores, utilizándose una y otra hasta llegar a un resultado “óptimo”, que se basará en el peso del derecho, principio o valor que precederá al opuesto, de acuerdo con las particularidades condicionantes que imponga la realidad del supuesto.

Nosotros al desarrollar la tesis, nos manifestamos -no en pocas oportunidades- sobre el doble objeto y finalidad que tiene el derecho de acceso a la información. Dicho ello y establecidos los criterios que creemos correctos ante una eventual confrontación de derechos, debemos apuntar a que ese carácter bifronte debe proyectarse también al análisis ponderativo que se efectúe.

En otras palabras, del lado de la balanza correspondiente a nuestro derecho el argumento más fuerte que tendrá el intérprete u operador en la ponderación correspondiente, será el determinado por el destino final del derecho, es decir, guiado al disfrute o goce del entorno natural para toda persona, debiéndose de alguna manera “superar” nuestro derecho, que como sabemos posee naturaleza accesorio.

III.5. SOBRE LA SITUACIÓN ARGENTINA ANTE LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 25.831 Y SU RELACIÓN AL DECRETO REGLAMENTARIO 1172/03

En rigor, en Argentina no existe una norma reglamentaria del libre acceso a la información ambiental⁶⁶⁴ pero cierta parte de la doctrina cree encontrar en el contenido

⁶⁶⁴ Si bien el trámite de reglamentación ha sido empezado por la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, que en el año 2004 comenzó el proceso de reglamentación mediante el Expediente 1164/04, dicho trámite no fue concluido hasta la redacción de este trabajo.

del Decreto Reglamentario del Poder Ejecutivo 1172/03⁶⁶⁵ algunas regulaciones concretas sobre el objeto de estudio.

La posición afirmativa en relación a la construcción del derecho a través de este reglamento, al margen que pudiera ser efectiva, vulneraría la debida articulación del derecho por no estar construido de acuerdo a un reglamento que directamente desarrolle los contenidos de la Ley 25.831, desarrollando su contenido.

El decreto ha sido fruto de la potestad reglamentaria dispuesta por el artículo 99 inciso 2 CA para “reglar” el acceso a la información pública en el ámbito del poder ejecutivo nacional; por ello sólo se refiere a la Administración pública nacional, órganos dependientes del poder ejecutivo nacional, empresas privadas con subsidios estatales e instituciones cuya administración esté a cargo del Estado Nacional, las que presten un servicio público o la explotación de un bien de dominio público⁶⁶⁶.

Como manifestamos reiteradamente a lo largo de las páginas del presente trabajo, nosotros consideramos que el derecho de acceso a la información pública es un derecho diferente de cuyo apéndice no nace el derecho de acceso a la información ambiental, sino que éste tiene una matriz inequívocamente ambiental.

Además la norma reglamentaria no sólo se ocupa del acceso a la información pública sino que posee carácter multidireccional, al expedirse sobre, las audiencias

⁶⁶⁵ Al respecto puede consultarse, entre otros, el artículo de C. MARTÍNEZ GARBINO, “Acceso a la información bajo el prisma de la administración”, Revista La Ley, Suplemento de Derecho Administrativo, N° 26, mayo, 2009. Vale la pena recordar que en Argentina no existe una ley nacional de acceso a la información pública.

⁶⁶⁶ En opinión contraria y sobre la irrestricta aplicación del Decreto 1172/03 y su reglamentación sobre la Ley 25.831, se pronuncian E. M. NÁPOLI y J. M. VEZZULLA, *Acceso a la información Pública*, (Dir. E. M. NÁPOLI y J. M. VEZZULLA, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2007, p. 23; también S. TERZI y F. IRIBARREN, *El acceso a la información pública ambiental*, Suplemento Especial de Derecho Ambiental en Jurisprudencia Argentina, (Vol. 2007-IV) octubre, Buenos Aires, pp. 1245 y ss.; M. E. DI PAOLA, *Manual de ciudadanía ambiental* (Dir. M. E. DI PAOLA), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), disponible a su vez en www.farn.org.ar, Buenos Aires, pp. 15 y ss.; P. NOSEDA, “La tríada información-educación-participación para la defensa de los valores ambientales”, Revista EDAm, (239), N° 12.579, 2010; G. VINOCUR y J. P. CANO, “Acceso a la información pública ambiental”, en la obra colectiva *Informe Ambiental anual 2011*, (Ed. M. E. DI PAOLA, F. SANGALLI y S. CAORSI), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2011, p. 412, disponible también www.farn.org.ar.

públicas, la publicidad de la gestión de intereses, la participación en la elaboración de normas, el derecho de acceso a la información pública en el ámbito mencionado, y las reuniones de los entes reguladores de servicios públicos⁶⁶⁷.

Hecha la aclaración, el decreto aquí tratado define el acceso a la información pública como una instancia de participación ciudadana en la que toda persona física o jurídica, pública o privada tiene derecho a requerir, consultar y recibir información gratuitamente de los sujetos pasivos.

Ante el vacío reglamentario de la Ley 25.831 y las notables coincidencias que *prima facie* permitirían la construcción de nuestro derecho, creemos ver en el decreto tratado una alternativa para colmar de contenido aquella norma legal⁶⁶⁸.

Ya expusimos cuál es el ámbito de aplicación del instrumento reglamentario, que es básicamente el Poder Ejecutivo Nacional. Por su lado la Ley 25.831 se extiende hacia las autoridades provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (artículo 1), lo que configuraría otro argumento para defender lo sostenido por nosotros en cuanto a la errónea aplicación del decreto.

En relación al plazo para evacuar los requerimientos presentados, se impone de 30 días hábiles (Ley 25.831), mientras que el decreto otorga solo diez días extendibles.

Una importante cuestión, se refiere a la ampliación de las excepciones del derecho que dispone el decreto mencionado⁶⁶⁹, entonces viene de suyo que la aplicación de este

⁶⁶⁷ Conf. M. BASTERRA, "La reglamentación del 'lobby' en Argentina. Análisis del Decreto 1172/2003", Revista La Ley, Buenos Aires, 6/09/2004 - 1, p. 4, publicado también en el sitio web www.mejordemocracia.gov.ar.

⁶⁶⁸ Sin desconocer la importancia del Decreto 1172/2003, que *prima facie*, permitiría la construcción de nuestro derecho, observan necesaria su reglamentación directa, M. CHERVIN y C. ALTIERI, "Derecho de acceso a la información ambiental: proceso de reglamentación de la Ley 25.831 ajustado al ordenamiento jurídico argentino. Necesidad de un marco regional", en Revista de Derecho Ambiental, N° 16, octubre-diciembre de 2008, p. 177.

⁶⁶⁹ El Decreto establece como excepciones a la provisión de información pública requerida: a- información expresamente clasificada como reservada (seguridad, defensa o política exterior), b- información que pudiera poner en peligro el sistema financiero o bancario, c- información sobre secretos industriales, comerciales, financieros, científicos o técnicos, d- información referida a derechos o intereses legítimos de un tercero con carácter confidencial, e- información referida a la legitimización de activos provenientes de ilícitos, f- información preparada por

instrumento, al extender la tabla de excepciones, podría menguar el alcance de nuestro derecho con disposiciones que la propia ley no establece, debilitando los intereses de los individuos.

Diferentes son las vías de acceso a la justicia, mientras la Ley 25.831 estipula una acción sumarísima (artículo 9), el decreto establece el amparo por mora⁶⁷⁰.

Esta aplicación irrestricta del decreto mentado, al margen de que sea posible y quizás positiva a la aplicación de nuestro derecho, no responde al orden debido de las cosas ni a una correcta técnica normativa ya que se refiere a otro derecho⁶⁷¹ pudiendo menoscabar el contenido o núcleo esencial del específicamente ambiental.

Creemos que lo que se pretende con esta reglamentación es luchar contra la corrupción⁶⁷², lo que resulta también de la propia autoridad de aplicación del reglamento que es la subsecretaría para la reforma institucional y fortalecimiento de la democracia de la Jefatura de Gobierno, quien tiene a su cargo la verificación y la exigencia del cumplimiento de las obligaciones nacidas de aquel; disponiéndose también que las denuncias respectivas deban ser impetradas ante la oficina anticorrupción del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos.

asesores o abogados de la administración que revele una estrategia en una causa judicial o en un procedimiento de investigación, g- información protegida por el secreto profesional, h- toda tramitación integrante del proceso previo del dictado de un acto administrativo, que forme parte de un expediente, i- información referida a datos sensibles, salvo su consentimiento expreso, j- información que ponga en peligro la vida o seguridad de una persona.

⁶⁷⁰ Tratado por el artículo 28 de la Ley 19.549.

⁶⁷¹ Para S. TERZI y F. IRIBARREN, "La operatividad de las disposiciones de la Ley 25.831 y las pautas contenidas en el reglamento de acceso a la información pública que aprueba el decreto citado, tornarían en principio inoficiosa la necesidad de reglamentación", en *El acceso...*, ob. cit., p. 8.

⁶⁷² Como destaca M. BASTERRA, "La reglamentación...ob. cit., p. 10.

III.6. EL DILEMA QUE PRESENTA UNA FALSA O ERRÓNEA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Hasta ahora, nos hemos pronunciado sobre un análisis que podríamos calificar como un *deber ser* en la manera en que debería articularse el derecho. La relación bipartida en que puede desenvolverse nuestro derecho, puede plantear una serie de interrogantes que a la postre desencadenarían efectos en el fin mediano que éste persigue. En este acápite sólo dejaremos bosquejados algunos dilemas y situaciones que podrían llegar a suceder en la práctica.

Es sabido que el derecho ambiental choca frontalmente con el derecho al libre aprovechamiento de los recursos naturales; por ello alrededor de tal conflicto y de manera tangencial se conectan intereses económicos, cuyos grupos o sectores pueden llegar a presionar o influir en la cuestión ambiental⁶⁷³. Esta situación tiene estrecha vinculación con nuestro derecho ¿Qué pasaría si la información brindada por las autoridades o sujetos a ella asimilables fuere falsa? ¿Cómo haría el solicitante, en su caso, para determinar tal situación fraudulenta antes de que acarrearra consecuencias negativas para el ambiente? Esta situación hipotética⁶⁷⁴, podría encuadrarse en la figura del dolo, si es que del caso resulta que se tuvo deliberadamente la intención de no satisfacer el derecho.

A su vez, si existe mala fe, mucho más sencillo sería directamente no proporcionar ninguna clase de información o respuesta, incumpliendo sus deberes estatales; en este supuesto ¿Cómo accederíamos a dicha información?

⁶⁷³ A. DE LA CUEVA MARTÍN y F. GINÉS HUERTAS, *Fuentes de información en medio ambiente*, Ed. La Nau Solidaria, Valencia, 2010, p. 23, advierten la presencia de “lobbys industriales”, como sujetos que pueden ejercer presión sobre decisiones estatales.

⁶⁷⁴ Materializada por el planteo de la actora in re “Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable y Comité Ejecutor Plan Gaym Cuenca Matanza-Riachuelo”, donde el voto singular del magistrado COVIELLO expresó “no probó que se le haya negado la información o que ella sea incompleta, falsa o que oculte algún dato de trascendencia o gravedad para la comunidad.”; publicado en Revista de Jurisprudencia Argentina, Fasc. 4, 2003, pp. 348 y ss.

La ley española establece que los derechos deben ser ejercidos conforme al artículo 7 del Código Civil⁶⁷⁵, pero esto está dirigido a la sociedad; del lado argentino, no existe una prescripción en similar sentido. ¿Qué pasaría si la información puesta es sólo parcial pudiendo ser facilitada totalmente? ¿Qué sucedería si se la ocultara o desvirtuara? Así, pueden quedar planteadas un verdadero sinnúmero de preguntas y repreguntas; lo que en realidad, no es la razón de ser de estas páginas el evacuarlas, sino que más bien dejarlas por lo menos bosquejadas.

¿Puede la información ambiental convertirse en un demérito al fin último para el que está dirigido? La respuesta es afirmativa, porque si ésta es falsa se tendrá el convencimiento de que es verdadera, prosiguiendo el curso las correspondientes consecuencias, pudiéndose quizás llegar a destiempo de la solución. Al margen de este actuar doloso, puede configurarse también una acción culposa, que correlativamente genere responsabilidad mencionada por las propias CE y CA, a través de lo que se denomina el “régimen sancionador ambiental”. Ante esos supuestos o su sospecha, quedará la vía recursiva o la judicial para la determinación de la verdad real de lo acontecido. Vista la sospecha de una situación de esta condición, quedará agotar la vía administrativa y fenecida ésta, los cauces judiciales.

Lo grave y a tener en cuenta es que, en general, los problemas ambientales son apremiantes, requiriendo de medidas que sean rápidas y efectivas, por lo que una falsa o errónea información podrá transformarse en un problema irremediable. No nos conformamos con las previsiones sancionatorias dispuestas por las leyes española y argentina, en las que se sanciona, a nuestro entender, de manera laxa a los responsables.

En Argentina, la Ley 25.831, el artículo 9⁶⁷⁶ se ocupa de una parte de estas situaciones que podríamos llamar “irregulares” por la sencilla razón de que el no

⁶⁷⁵ Que dispone la buena fe, y la prohibición del uso antisocial de los derechos.

⁶⁷⁶ “Artículo 9 Infracciones a la ley. Se considerarán infracciones a la ley, la obstrucción, falsedad, ocultamiento, falta de respuesta en el plazo establecido en el artículo anterior, o la denegatoria injustificada a brindar la información solicitada, y todo acto u omisión que, sin causa justificada, afecte el regular ejercicio del derecho que esta ley establece. En dichos supuestos quedará habilitada una vía judicial directa sumarísima ante los tribunales competentes.

Todo funcionario y empleado público cuya conducta se encuadre en las prescripciones de este artículo, será pasible de las sanciones previstas en la Ley 25.164 o de aquellas que establezca

informar en forma debida -sea por dolo o culpa- o bien en forma extemporánea, puede ocasionar consecuencias insalvables para el ambiente quizás, sin la posibilidad de retrotraer sus efectos.

En suma, los perjuicios que se ocasionarían, teniendo presente el bien jurídico que se procura tutelar, podrían ser inconmensurables y trasladables a las generaciones futuras, no quedando resueltos ni por la habilitación de canales judiciales de acción, ni menos aun persiguiendo una falta disciplinaria⁶⁷⁷ cuyo reenvío hace la propia ley. Entonces la información, ya sea proveída por órganos estatales u obtenida mediante petición formal debe reunir ciertas condiciones, que pueden resumirse en tres no exclusivas, debe ser: *veraz, completa y oportuna*⁶⁷⁸.

III.7. LA VERSATILIDAD DEL DERECHO EN SU CONSTRUCCIÓN

III.7.1. Los frecuentes solapamientos en que se ve inmerso el derecho a disfrutar del medio ambiente

No podemos pasar por alto un hecho que tiene que ver con el genérico derecho ambiental, su frecuente solapamiento en situaciones subjetivas con otros derechos o bienes jurídicos en que se dirimen, defienden o tutelan temáticas vinculadas al entorno vital. También acontece lo apuntado, aunque haya norma constitucional del derecho ambiental porque este es frecuentemente adscripto⁶⁷⁹ a otros con mayor cobertura protectora.

cada jurisdicción, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y penales que pudieren corresponder”

⁶⁷⁷ Recordemos, que el citado artículo 9, remite a la Ley 25.164 de regulación de Empleo Público Nacional y su régimen disciplinario.

⁶⁷⁸ G. GARCÍA MINELLA, “*Ley general...*”, ob. cit., en la obra colectiva *Derecho...*, ob. cit., p. 91.

⁶⁷⁹ R. CANOSA USERA, apoyado en STC 119/2001, de 24 de mayo, advierte al analizar dicha jurisprudencia, que en la misma no sólo se tutelan “sólo los clásicos ataques directos al cuerpo y al espíritu frente a los que se hace frente para proteger la integridad, sino que ésta viene protegida, asimismo, frente a cualquier intervención sin consentimiento del sujeto de derecho. Esta más amplia concepción permitiría considerar la contaminación, si afecta al cuerpo y al espíritu, un lesión del derecho”, en *El derecho a la integridad personal*, Lex Nova-IVAP, Valladolid, 2006, p. 129.

Esta operación de adscripción se concreta en que el contenido del derecho al que la norma ambiental se adscribe adquiere una mayor extensión o envergadura llegando a cubrir situaciones para él extrañas, repercutiendo en su autonomía. Dicho en otras palabras, la *vis expansiva* del orden jurídico ambiental hace que las relaciones con otros derechos o intereses sean en algunos casos confrontativas y de complementariedad, adhesión o vecindad.

En éstos últimos se vincula de forma estrecha con bienes jurídicos como la dignidad, vida, salud, intimidad, integridad física y/o moral, propiedad, etc. En consecuencia y con el objeto de lograr la efectividad del derecho ambiental se solapa con otros derechos que acaban indirectamente o por reflejo tutelando intereses medioambientales.

Las normas a las que se adscriben las normas ambientales gozan generalmente de operatividad y se refieren a derechos ya consagrados (vida, intimidad, integridad física o moral, propiedad, etc.). Es ya una costumbre el observar, quizás debido a su difícil articulación y argumentación jurídica, que en sus pretensiones los justiciables se apoyan en tales derechos y complementariamente en el ambiental o viceversa; difícilmente sus fundamentos jurídicos serán sólo o únicamente ambientales.

En España⁶⁸⁰, ésta situación se ve favorecida por la inexistencia de una ley que describa cuales situaciones concretas tienen relevancia jurídica ambiental y por tanto susceptibles de someter a la autoridad de los tribunales. En suma, se adscriben a derechos antiguos posiciones iusfundamentales ambientales que no poseen el mismo grado de protección.

⁶⁸⁰ Destaca E. ARLUCEA RUIZ, *Conceptos básicos de la Constitución...*, ob. cit., p. 20, que el contenido medioambiental, se hallaba en sus inicios (mitad del siglo XX), inserto en el "naturalismo" y la salubridad. Por su parte, J. J. PERNAS GARCÍA, *"Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa estatal"*, en la obra colectiva *Prestación de servicios...*, ob. cit., p. 391, expone que los principios (en cuanto a su crecimiento y evolución) del Derecho ambiental (año 1970), fue "descoordinado", encontrándonos en una etapa de madurez donde se hace necesario "mejorar la calidad legislativa y la simplificación de los procedimientos".

Para que lo expresado suceda se requiere que el intérprete goce de cierto margen de libertad argumentativa, si bien limitada por la literalidad del enunciado⁶⁸¹. No todas las normas permiten que se le adscriban nuevos contenidos, nuevas situaciones individuales o posiciones iusfundamentales, sólo lo hacen las que son imprecisas, abiertas o indeterminadas; tal como lo refleja la versatilidad del artículo 8 del CEDH y 26 de la CIDH, enunciado que reconoce el derecho a la vida privada y familiar: al que por vía interpretativa se ha logrado integrar posiciones jurídicas nuevas, expandiendo su ámbito jurídico⁶⁸².

En similar sentido, al artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, se encuentra el artículo 26 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos⁶⁸³, los que se han visto enriquecidos por contenidos impensados, es un ejemplo paradigmático de adscripción de derechos al crear novedosas posiciones iusfundamentales a partir de su contenido literal, constituyendo de esta manera una interpretación evolutiva de los mismos. En ese orden, se pronunció el Tribunal Europeo en el caso “López Ostra contra España”, y “Moreno Gómez contra España”⁶⁸⁴, en los que se adscribe el derecho ambiental a la vulneración del derecho a la inviolabilidad de domicilio⁶⁸⁵.

En el Derecho interno español hay sobrados supuestos jurisprudenciales: como el de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Canarias del 26 de enero de 2007 en el caso de los Carnavales de Santa Cruz de Tenerife, fundándose en que los ruidos molestos –contaminación acústica- vulneran el derecho a la intimidad personal y

⁶⁸¹ R. CANOSA USERA, “Interpretación evolutiva...”, ob. cit., p. 12.

⁶⁸² *Ibidem*, pp. 12 y 13. En la misma línea, C. MONTE, “El derecho a un medio ambiente sano en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, ob. cit., p. 368, la autora pone de manifiesto, la protección indirecta del medio ambiente (adscripto a otros derechos), como creación pretoriana del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; situación advertida también por M. PINTO y M. M. ANDINO, “El derecho humano al ambiente...”, ob. cit., en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit., pp. 525 y ss.

⁶⁸³ Sobre el contenido de éste y sus ampliaciones sociales, puede consultarse el trabajo de S. DÍAZ RICCI, “Los derechos económicos, sociales y culturales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en la obra colectiva, *La América de los derechos* (Dir. E. CORZO), UNAM, México, 2013.

⁶⁸⁴ Un análisis del caso lo efectúa A. M. BRICEÑO CHAVES, “Hacia la efectividad...”, ob. cit., pp. 109 y ss.

⁶⁸⁵ Un estudio sobre la progresividad de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo hace M. LEZERTÚA RODRÍGUEZ, “La protección del medio ambiente en el Consejo de Europa”, en la obra colectiva, *Derecho europeo medioambiental...*, ob. cit., pp. 87 y ss.

familiar basándose en los artículos 10 y 18 de la CE. Así, también en el litigio “Bar Seven en la Puebla Vieja de Laredo”, cuyo objeto configuraba una contaminación acústica denunciada por de un vecino que soportó durante 9 años “griterío nocturno”; mediante fallo de fecha 24 de julio de 2008 emitido por el Tribunal Superior de Justicia de Cantabria s estimó que hubo violación a los artículos 15, 18, 43 CE y 8. 1 de la CEDH, sin ninguna referencia al artículo 45 CE.

Al margen de lo expuesto, en relación a la adscripción de normas ambientales en otras también constitucionalizadas, puede acontecer lo propio con derechos que todavía no hayan sido consagrados en tales textos. Es éste modo de interpretación evolutiva el que produce la creación más pura y activa de los jueces⁶⁸⁶, pues aparece en el mundo jurídico algo que no existía, y que por obra intelectual y necesidad de adaptación a una realidad social siempre dinámica, existirá⁶⁸⁷.

La labor del Tribunal Europeo de Derechos Humanos a través de su jurisprudencia ha hecho uso de la amplitud de los enunciados normativos de algunos derechos convencionales, expandiendo su contenido al entorno natural⁶⁸⁸. Es lo que algún autor denomina “defensa cruzada de derechos”⁶⁸⁹; de esta manera nuestro derecho se beneficia de la protección ofrecida a otros derechos, entre ellos, a la justicia, derecho a la intimidad y protección del domicilio, derecho a la defensa de la propiedad, entre otros. Estos derechos adquieren consecuencias medioambientales impensadas a la hora de su proclamación. Con este fenómeno estaríamos ante situaciones que implican adscribir posiciones iusfundamentales nuevas a un derecho viejo o a un derecho de máxima protección que se yuxtapone con un derecho de menor protección⁶⁹⁰. Se trata de una de las manifestaciones más acabadas de la interpretación evolutiva de derechos.

⁶⁸⁶ Sobre la intermediación del legislador y el papel del juez, véase a R. CANOSA USERA, “¿Existe un verdadero...”, ob. cit., pp. 151 y ss.

⁶⁸⁷ R. CANOSA USERA, “Interpretación evolutiva...”, ob. cit., pp. 16 y 17.

⁶⁸⁸ Conf. el trabajo de L. M. RETORTILLO BAQUER, “Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal de Derechos Humanos”, Revista para el Análisis del Derecho-InDret, Barcelona, octubre de 2008, extraído del sitio Web www.INDRET.com; donde destaca el fenómeno de “defensa cruzada de derechos”, atento a la falta de previsiones sociales en el CEDH, haciendo especial referencia al medio ambiente.

⁶⁸⁹ L. M. RETORTILLO BAQUER, “La defensa cruzada de derechos: la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, Revista Española de Derecho Administrativo, 2006, N° 132, pp. 727 y ss.

⁶⁹⁰ R. CANOSA USERA, “Interpretación evolutiva...”, ob. cit., pp. 16 y ss.

En suma, tanto el Convenio Europeo de Derechos Humanos como la Convención Interamericana de Derechos Humanos, contienen cláusulas con claro perfil liberal; solo remitiéndonos a sus documentos complementarios sobre derechos sociales⁶⁹¹, encontramos el reconocimiento de derechos de naturaleza social y aun así su construcción no resulta sencilla. Así que para el efectivo disfrute de contenidos sociales, estos se adhieren a derechos preexistentes. Tales interpretaciones vienen realizadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶⁹². Dan una interpretación social a derechos civiles, convirtiéndolos en *derechos proteicos*⁶⁹³ por la plasticidad que pueden asumir mediante esta interpretación, expandiéndose hacia otros contenidos inicialmente no previstos.

Por añadidura, estimamos que también pueden suscitarse situaciones inversas: la adscripción de otros contenidos, también previstos por la Constitución, a enunciados normativos ambientales.

Frecuentemente en la jurisprudencia argentina al entablar acciones ambientales⁶⁹⁴, es factible separar dichas pretensiones en dos: por un lado, la referida al medio ambiente propiamente dicho (la que generalmente busca el cese del daño y la recomposición del

⁶⁹¹ Es decir, la Carta Social Europea (Turín 1961) y el Protocolo Adicional en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Protocolo de San Salvador de 1988), conf. sobre el particular a P. SANTOLAYA MACHETTI y S. DÍAZ RICCI, “Los derechos económicos, sociales y culturales y la protección de los grupos vulnerables” en la obra colectiva, *El dialogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos* (Ed. J. GARCÍA ROCA, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. SANTOLAYA MACHETTI, R. CANOSA USERA), Civitas/Aranzadi-Thompson Reuters, 2012, pp. 273 y ss.

⁶⁹² De la basta jurisprudencia de esos dos órganos, destacamos, del lado europeo los casos: “Ártico contra Italia” de 13 de mayo 1980 (sobre obligaciones positivas de los Estados); “Young James y Webster contra Reino Unido” de 13 de agosto de 1981 (sobre la obligación promotora de los Estados); “Tyrer contra Reino Unido” (interpretación de derechos conforme a la vida actual); etc. De la parte americana puede señalarse: “Niños de la calles (Villagrán Morales y otros) vs. Guatemala” de 26 de mayo de 2001; “Pueblo de Saramaka vs. Surinam” de 28 de noviembre de 2007; “Claude Reyes vs. Chile” de 19 de febrero de 2006, etc. Conf. a P. SANTOLAYA MACHETTI y S. DÍAZ RICCI, “Los derechos económicos...”, ob. cit., en la obra colectiva, *El dialogo entre los sistemas...*, ob. cit.

⁶⁹³ Ibídem, los autores toman este proceso como “una lectura social de los derechos civiles”.

⁶⁹⁴ Advierte R. L. LORENZETTI, que debe optarse por una interpretación a favor de los derechos fundamentales ambientales, según el caso, atento al bien jurídico que el mismo persigue, *Teoría...*, ob. cit., pp. 55 y ss.

entorno) y, por otro, las tienen por objeto la reclamación, debido a la relación causal entre aquella y ésta, de los perjuicios sufridos en la persona o sus bienes⁶⁹⁵.

Ya sostuvimos que al Derecho ambiental presenta dos ámbitos simultáneos: su faz colectiva y su esfera individual, también que las mismas pueden estar unidas por un único objeto: el ejemplo paradigmático es el del daño ambiental. Así las cosas se presentan en el segundo caso, por la amplitud del objeto referido en su enunciado normativo, una adscripción vía interpretación judicial –inversamente a la planteada por el TEDH y CIDH por ejemplo- desde la norma ambiental hacia otras con las que ella se relaciona (vida, salud, intimidad, propiedad, etc.). Vale decir que en estos supuestos el “centro de gravedad” radica en posiciones iusfundamentales ambientales que se expanden hacia la tutela de otros derechos vinculados a ellas. Si el sentido y la eficacia del Derecho radican siempre en lo material y no en lo formal, está claro que debe tomarse como positivo todo aquello que sirva como medio para brindar una real satisfacción y cobertura jurídica mayor del derecho que se invoque.

III.7.2. El derecho de acceso a la información ambiental en la Jurisprudencia

Puntualmente, en la jurisprudencia⁶⁹⁶ se ha destacado no sólo el papel de “medio” para llegar a un fin determinado de nuestro derecho⁶⁹⁷, sino su papel esencial en la conciencitación de los individuos⁶⁹⁸.

En este contexto nuestro derecho es mucho más fácil de construir jurisprudencialmente que el propio derecho al que contienen y hace referencia. Una razón práctica la constituye la posibilidad de su construcción a partir del derecho de

⁶⁹⁵ La conocida sentencia del máximo tribunal argentino en el caso “Mendoza, Beatriz c. Estado Nacional y otros - cuenca Matanza-Riachuelo” sentó tal precedente en ese ordenamiento.

⁶⁹⁶ Sobre el particular conf. a L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia”, Revista de Administración Pública, Nº 178, enero - abril, Madrid, 2009, pp. 281 y ss.

⁶⁹⁷ Como lo hace la propia Ley 27/2006.

⁶⁹⁸ De esta manera se ha pronunciado el Tribunal Supremo en sentencia del 3 de octubre de 2006, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5ª, ponente Excmo. S. D MENÉNDEZ PÉREZ.

acceso a la información pública en general⁶⁹⁹, derecho que ha ganado su espacio a partir de la aplicación de los principios democráticos, transparencia y de libertad de prensa, entre otros.

Dicho ello, los solapamientos que suceden en la construcción del derecho general al disfrute o goce del medio ambiente, se proyectan hacia nuestro derecho, tal es el caso de la CIDH en el caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”, en el que se protege al medio ambiente de una deforestación, a través de los artículos 13 (libertad de pensamiento y expresión) y 25 (derecho de protección judicial), ante la negativa de una empresa de brindar información relacionada con el medio ambiente⁷⁰⁰.

Es de verdad una paradoja, sin perjuicio de la mayor cobertura normativa específica que tiene nuestro interés, que es más sencilla la configuración subjetiva del derecho de acceso a la información ambiental que de un magno derecho a gozar del medio ambiente.

De esta manera y como ya manifestáramos *supra*, la jurisprudencia ha tomado la amplitud en la legitimidad para ejercitarlo, procurando no coartarlo por mera razones formales⁷⁰¹. Y es tanta la amplitud en la legitimación activa, que cierto sector jurisprudencial la ha ampliado hacia las Administraciones públicas⁷⁰², de tal modo que éstas también pueden requerir información en virtud de su función.

⁶⁹⁹ Desde el plano Iberoamericano, y sobre el derecho de acceso a la información propiamente dicha, puede consultarse el trabajo de K. A. CASTILLA SUAREZ, *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

⁷⁰⁰ Se trata del Comité de Inversiones Extranjeras, que es, según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una persona jurídica de derecho público, a quien los actores requirieron información oportunamente.

⁷⁰¹ Así lo ha entendido, en relación a la falta de necesidad de demostrar un interés determinado y a la vez tutelando al derecho de tutela judicial efectiva; en la sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla - La Mancha de 26 de marzo de 2007, N° 128/2007, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 1°, ponente Ilmo. D. J. M. JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

⁷⁰² En esa línea, se encuentra por ejemplo, la sentencia del Tribunal Superior de Justicia Cataluña de 19 de abril de 2000, N° 350/2000, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 6°, ponente Ilma. M. T. DELGADO VELÁSICO; también la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 3 de octubre de 2005, N° 1293/2005, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 3°, ponente Ilmo. D. M. TÁBOAS BENTANACHS.

Vinculado a los motivos de denegación, la magistratura se ha pronunciado en relación a la falta necesidad de demostrar el uso que se pretende dar a la información deseada⁷⁰³, siendo coherente con la normativa en la materia.

En relación al sujeto pasivo u obligado, situación que como hemos expresado, se asimilan a las “clásicas” personas de carácter público a ciertos sujetos que por su función revisten tal condición a los fines de la carga del derecho⁷⁰⁴. Asimismo y en cuanto al objeto de la pretensión informativa, se ha acogido una interpretación expansiva⁷⁰⁵, conforme lo precisa el derecho para su plena vigencia⁷⁰⁶; en consecuencia los fallos han recibido, en su gran mayoría, de manera íntegra tanto la letra como el espíritu de la normativa en lo que respecta a la articulación del derecho⁷⁰⁷. De la interpretación restrictiva las excepciones que pudieran plantearse en la dimensión normativa-doctrinal, ya nos ocupamos *supra*. En ese contexto, la jurisprudencia, coincidiendo con la doctrina, ha determinado la naturaleza tasada de las excepciones⁷⁰⁸, cerrando la vía de interpretación extensiva que podrían ejercer los operadores de la norma.

⁷⁰³ De esta manera y en el mismo caso jurisprudencial de la cita anterior, ha decidido el tribunal no aceptando que la administración deniegue la información por considerarla irrelevante.

⁷⁰⁴ Así lo ha interpretado la sentencia del TJCE del 9 de septiembre de 1999, “Comisión de las Comunidades Europeas contra República Federal de Alemania” (asunto C-217/97), en relación a órganos cuando actúen en ejercicio de funciones legislativas o judiciales. Desde el punto de vista, la amplitud de los sujetos activos en los requerimientos de información ha sido receptada en la sentencia del Tribunal Superior de Castilla y León de 16 de abril de 2008, en que la Consejería de Medio Ambiente de la Junta de Comunidades de Castilla - La Mancha denegó por falta de competencia para resolver la petición, siendo reconocida por el tribunal citado.

⁷⁰⁵ Véase a L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso...”, ob. cit., p. 290, quien se vale de la sentencia del TJCE de 17 de junio de 1998 (Sala 6º), en el asunto C-321/96, “Wilhelm Mecklenburg y Kreis Pinneberg Der Landrat”; y en jurisprudencia posterior asentada en la sentencia del mismo tribunal de 12 de junio de 2003, donde consolida tal interpretación amplia del concepto de información ambiental; en la misma dirección, J. AGUDO GONZÁLEZ, “El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 181, 2000, pp. 1315 y ss.

⁷⁰⁶ Del plano del Derecho español, así lo ha entendido la sentencia del Tribunal de Justicia de Castilla y León de 16 de abril de 2008, N° 578/2008, Sala en lo Contencioso Administrativo Sección 1º, ponente Ilmo. Sr. Magistrado D. F. FRESNEDA PLAZA.

⁷⁰⁷ Argumento que compartimos con L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso...”, ob. cit., p. 321; en la misma dirección J. AGUDO GONZÁLEZ, “El derecho de acceso...”, ob. cit., pp. 1319.

⁷⁰⁸ En esa dirección, resuelve la citada sentencia del TJCE de 26 de junio de 2003; en similar sentido lo ha conformado la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004, Sala en lo Contencioso Administrativo; Sección 5º, ponente Excmo. D. R. FERNÁNDEZ VALVERDE; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla - La Mancha de 26 de marzo de 2007; sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 16 de abril de 2008 y de 6 de mayo de 2008. Conf. a L. CASADO CASADO, “El derecho de acceso...”, ob. cit., pp. 297 y ss.; también a J. AGUDO GONZÁLEZ, “El derecho de acceso...”, ob. cit., pp. 1318.

Sobre las demás excepciones puede decirse sin vacilaciones y como sucede con la normativa en general, que se ha respetado debidamente el ejercicio del derecho, tanto cuando la excepción es presentada de manera general⁷⁰⁹, tanto cuando la solicitud se refiere a material inconcluso o en trámite⁷¹⁰, o bien en el supuesto en que de que pudiere afectar un proceso penal, disciplinario o sancionador⁷¹¹; asimismo cuando pudiere afectar al secreto fiscal⁷¹² o a la confidencialidad de los datos de carácter personal⁷¹³.

Una especial referencia merece el silencio de la Administración en las solicitudes incoadas⁷¹⁴, hecho que tanto en la ley española como argentina no se encuentra previsto, ya que prevé un plazo cierto para la evacuación de las solicitudes. Pese a ello, podrían resultar posibles ciertas dilaciones de los sujetos obligados⁷¹⁵, sobre todo por tratarse de un procedimiento administrativo, por lo tanto sujeto también a sus reglas propias y de aplicación subsidiaria.

⁷⁰⁹ Conf. entre otros sentencia Tribunal de Justicia de Baleares de 30 de enero de 1998; sentencia del Tribunal Supremo de Madrid de 15 de julio de 2004, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 2º, ponente Ilmo. D. M. A. GARCÍA ALONSO.

⁷¹⁰ Conf. Tribunal Supremo de Madrid en sentencia de 9 de junio de 1999, Nº 368/1999, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 8º, ponente Ilma. Sra. I. HUERTA GARICANO; también en sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 2004, Sala en lo Contenciosos Administrativo, Sección 5º ponente D. R. FERNÁNDEZ VALVERDE; sentencia del Tribunal Supremo de Justicia de Castilla y León de 16 de abril de 2008, Sala en lo Contencioso Administrativo; Nº 1º, ponente Ilmo. D. FELIPE FRESNEDA PLAZA; sentencia de 6 de mayo de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Nº 849/2008, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 1º, ponente Ilmo. D. S. H. CASTRO GARCÍA.

⁷¹¹ Véase sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 23 de marzo de 2000; sentencia del 30 de enero de 2008 del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 5º, ponente Ilmo. J. F. HORCAJADA MOYA.

⁷¹² Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla - La Mancha de 26 de marzo de 2007, Nº 128/2007, Sala en lo Contencioso Administrativo, Sección 1º, ponente Ilmo. D. J. M. JIMÉNEZ JIMÉNEZ.

⁷¹³ Sentencia del Tribunal Superior Justicia de Cataluña de 7 de marzo de 2008, Nº 207/2008, Sala en lo Contencioso Administrativo, ponente Ilma. Sra. A. RUBIRA MORENO.

⁷¹⁴ Sobre el tema, puede consultarse el trabajo de R. MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, *"El silencio administrativo en el acceso a la información ambiental"*, Revista Jurídica de Castilla y León, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, Nº 9, 2006, pp. 163 y ss.; como también a L. CASADO CASADO, *"El derecho de acceso..."*, ob. cit., p. 316.; también a A. ITUREN I. OLIVER, *"El derecho de acceso..."*, ob. cit., p. 119, para quien esta situación de pasividad de la administración es regulada de forma insuficiente para la tutela del derecho.

⁷¹⁵ Situación que observa como posible G. GARCÍA ÁLVAREZ, *"Algunas consecuencias del reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo"*, Revista Aragonesa de Administración Pública, Nº 31, p. 21.

III.8. INSTRUMENTOS QUE EMPLEAN LA INFORMACIÓN EN MATERIA AMBIENTAL PARA LA PROTECCIÓN DEL ENTORNO NATURAL

Ante la gran variedad y cantidad de instrumentos que emplean a la información para el cometido ambiental, aclaramos que sólo trataremos cuatro de ellos, al sólo y único propósito de apuntalar algo que ya es sabido: el trascendental papel que desempeña la información en este tipo de cuestiones.

Se percibirá que junto al derecho de información ambiental y al de participación, los cuatro instrumentos que analizaremos pueden incluirse dentro de una más amplia estrategia ambiental, si por ésta entendemos la suma tanto de medios, como de elementos y técnicas basadas en el análisis sistemático e identificación de causas y resultados, tendientes a reducir la brecha entre una situación actual y otra requerida⁷¹⁶. Sin perjuicio de que puede parecer trivial para algunos, estimamos que dado su conexión al objeto de estudio, puede enriquecer, en primer lugar, la tesis aquí presentada y, en segundo lugar, al lector de la misma, que será quien en definitiva la juzgará.

III.8.1. La Evaluación de Impacto Ambiental

Este instrumento se compone de un complejo análisis centrado en comprobar científicamente los efectos ambientales de una determinada actividad. Tuvo su origen en EE UU mediante la *National Environmental Policy Act* (NEPA), que preveía el *environmental impact statement* (EIS)⁷¹⁷. Para tutelar bienes jurídicos determinados y

⁷¹⁶ I. FELCMAN, G. BLUTMAN, A. AZCORRA y L. GOYBURU, “Planificación estratégica participativa”, en la obra colectiva, *Estado y administración* (Dir. M. KRIEGER), Errepar, Buenos Aires, 2013, p. 243.

⁷¹⁷ B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 316; conf. también a N. KUBASEK y G. SILVERMAN, *Environmental law*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2003, p. 130.

mediante técnicas jurídico-administrativas el Estado interfiere de manera positiva en la actividad o inactividad de ciertos sujetos que real o potencialmente podrían lesionar aquéllos. El Estado, atento a las necesidades ambientales y a través de su Administración, precisa afinar la tarea de control. Esta injerencia de la Administración se proyecta sobre las Administraciones locales, autonómica y estatal en el caso español⁷¹⁸ y municipal, provincial y nacional en el caso argentino⁷¹⁹.

En el supuesto español, es menester expresar que ya con anterioridad a la derogada Ley 38/1995 de derecho de acceso a la información ambiental, existían numerosas previsiones normativas que disponían la difusión y el acceso a la información de esa naturaleza. Claro ejemplo es el instrumento que abordaremos en este párrafo, el que fuera transpuesto inicialmente por el Real Decreto Legislativo 1302/1986⁷²⁰, después modificado por la Ley 6/2001⁷²¹. Con posterioridad se sancionó la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo del 27 de junio de 2001⁷²², sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el ambiente, transpuesta en España por la Ley 9/2006, de 28 de abril⁷²³; ésta última tomaba decisiones estratégicas sobre la materia, incluyendo un generoso reconocimiento de la información y participación del público⁷²⁴. Ésta última norma fue modificada por la vigente Ley 21/2013, de 9 de diciembre⁷²⁵.

⁷¹⁸ M. C. ALONSO GARCÍA, N. GARRIDO CUENCA y J. A. MORENO MOLINA, *"Técnica jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativas"*, en la obra colectiva *Lecciones...*, ob. cit., p. 119.

⁷¹⁹ En la doctrina argentina puede consultarse la obra de G. GARCÍA MINELLA, *"Ley general..."*, ob. cit., en la obra colectiva *Derecho...*, ob. cit. pp. 83 y ss.

⁷²⁰ Que internalizaba la Directiva 85/337/CEE del Consejo.

⁷²¹ Puede consultarse a M. C. ALONSO GARCÍA, *"La nueva regulación de la evaluación de impacto ambiental (Ley 6/2001, 8 de mayo)"*, Revista Justicia Administrativa, N° 14, 2002; también N. GARRIDO CUENCA, *"La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas"*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 5, 2004.

⁷²² DOCE, L 197, de 21 de julio de 2001.

⁷²³ BOE de 29 de abril de 2006.

⁷²⁴ Un estudio sobre los mecanismos participativos de la Ley 9/2006 lo hace J. J. I. MANZANO, *"La participación del público en la evaluación ambiental estratégica"*, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 11, 2007, pp. 218 y ss.

⁷²⁵ Se compone de sesenta y cuatro artículos, quince disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, dos, una disposiciones derogatoria y diez disposiciones finales. La ley se estructura en tres títulos, I. Principios y decisiones generales, II. Evaluación de impacto ambiental, y III. Seguimiento y régimen sancionador,

Nos parecía acertada la definición⁷²⁶ de la evaluación de impacto ambiental expuesta en el Real Decreto 1131/1998 del 30 de septiembre (artículo 5°):

“el conjunto de estudios y sistemas técnicos que permiten estimar los efectos que la ejecución de un determinado proyecto, obra o actividad causa sobre el medio ambiente”

Luego española Ley 9/2013, de 9 de diciembre, define la naturaleza jurídica de la evaluación de impacto ambiental, diciendo que es un “procedimiento administrativo instrumental respecto del de aprobación o de adopción de planes y programas” (artículo 5.1.a). Sin entrar en un análisis riguroso de este instrumento (ni de las fuentes normativas que regulan su funcionamiento), resulta patente de que utiliza la información sobre una determinada actividad que pudiere tener incidencia en el ambiente, información que será analizada, estimada y en su caso corregida, si el caso así lo amerita⁷²⁷.

En Argentina es tanta la importancia dada por el legislador ambiental a este instrumento que la misma LGA lo prevé de manera explícita⁷²⁸. Este dispositivo refleja los principios preventivo y precautorio con que debe contar toda acción a desenvolverse sobre determinados espacios o sectores que pudieren dañar el bien jurídico tutelado.

Estimamos que la evaluación del impacto ambiental coincide en la naturaleza procedimental con el derecho de acceso a la información ambiental, porque la primera no posee un fin en sí misma ya que está dirigida a insertarse en un procedimiento tendiente a la autorización del proyecto⁷²⁹.

⁷²⁶ En doctrina B. LOZANO CUTANDA la define como “Una técnica de protección ambiental de carácter preventivo, consistente en un procedimiento compuesto por un conjunto de estudios y sistemas técnicos, y abierto a la participación pública, cuyo objeto es posibilitar la evaluación por la autoridad ambiental del impacto o efectos para el medio ambiente de un proyecto de obra o actividad en un informe, denominada Declaración de Impacto ambiental, en el que se pronuncia, desde los postulados ambientales sobre la conveniencia o no de realizar el proyecto y sobre las condiciones en que, en su caso, debe realizarse”.

⁷²⁷ I. LASAGABASTER, I. GARCÍA URETA y I. LAZCANO BROTONS, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 133.

⁷²⁸ Puntualmente en sus artículos. 8.2, 11, 12 y 13.

⁷²⁹ T. QUINTANA LÓPEZ, “La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia”, *Revista de Administración Pública*, N° 153, septiembre-diciembre, 2000, pp. 435; autor que se planeta el

Estrictamente, el procedimiento de impacto ambiental se rige por dos fases estructurales: el estudio propiamente dicho y la declaración del impacto; resulta lógico que la primera sea promovida por el sujeto que pretenda la autorización y que la segunda sea competencia de los organismos estatales a quienes corresponde decidir acerca del desarrollo de la actividad proyectada.

En el caso español y como sucede con la Ley 27/2006, la norma reguladora en su disposición adicional excluye de la evaluación a determinados proyectos: los referidos a la defensa nacional, los aprobados específicamente por una ley del Estado y los señalados por los Consejos de Ministros en supuestos excepcionales y mediante acuerdos motivados⁷³⁰. En la actualidad, la evaluación del impacto ambiental está regida por el Real Decreto Legislativo 1/2008 del 11 de enero, del texto refundido de la ley de evaluación ambiental de proyectos.

Evaluación de impacto, participación e información en materia ambiental se interrelacionan, sobre todo los dos últimos⁷³¹; situación que se ve cristalizada cuando por ejemplo el artículo 86 de la Ley 30/1992, del 26 de Noviembre⁷³², prevé el anuncio en el diario oficial que correspondiere y la apertura de un plazo para que cualquier persona, interesada o no en el procedimiento, pueda consultar las actuaciones y efectuar alegaciones.

La evaluación de impacto ambiental⁷³³ es un instrumento que ha tenido un valioso aporte al Derecho ambiental en general y a las vías participativas en singular, situación que se ha visto proyectada hacia muchos Estados⁷³⁴.

interrogante sobre si la declaración de impacto ambiental está encaminada hacia una resolución o bien es un acto de mero trámite.

⁷³⁰ En la Sentencia 13/1998 el Tribunal Constitucional ha declarado válida las dos últimas excepciones señaladas.

⁷³¹ Sobre el que nos pronunciaremos en el Capítulo Cuarto.

⁷³² Esta norma regula el Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁷³³ Un estudio de la evaluación de impacto ambiental del lado comunitario, especialmente en la regulación gallega, lo efectúa N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, *"La participación ciudadana..."*, ob. cit., pp. 112 y ss.; del supuesto español puede consultarse también a F. LÓPEZ RAMÓN, *"Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado"*, Revista de Administración Pública, N° 160, enero-abril, 2003, pp. 11 y ss., el autor advierte que una posible litigiosidad ambiental, puede paradójicamente limitar las potestades para hacer efectivo el bien que se pretende

En este procedimiento, la Administración reviste una multiplicidad de funciones, entre las que desatacamos la de una suerte de mediadora, de contralor (tanto en lo que respecta a la formas en que debe respetar del procedimiento como de los derechos sustantivos) y luego de juzgadora, autorizando o no la petición, para lo cual deberá motivar su resolución. La participación e información brindada a quienes integran este procedimiento le otorga legitimidad y confianza del actuar público⁷³⁵, personalizando y mejorando las relaciones entre gestores y gestionados⁷³⁶.

III.8.2. Las audiencias públicas

Que todo habitante tenga derecho a conocer, a ser oído, a peticionar, sobre un determinado asunto cuyas consecuencias pudieran recaer sobre él ya sea indirecta o indirectamente, es un principio del moderno Estado de derecho. Esta suerte de democratización se instituye de forma general a través de las audiencias públicas⁷³⁷; donde se da oportunidad de intervenir a los particulares sobre temas de carácter común a la sociedad.

En la instrumentación de estas audiencias cobran protagonismo aquellas asociaciones y ONGs⁷³⁸, cuyo objeto sea el velar, sin ánimo económico, por los derechos de una cierta comunidad o grupo de personas. Aunque este mecanismo puede ser empleado maliciosamente por terceros movidos por intereses extraños, tiene un

proteger (medio ambiente), supuesto que puede suceder en el reparto competencial en materia de evaluación de impacto ambiental.

⁷³⁴ Y. NICOLE, *L' étude d'impact dans le système fédéraliste suisse. Etude de droit fédéral et de droit vaudois*, Payot, Lausanne, 1992, pp. 71 y ss.

⁷³⁵ Una descripción de las bondades de este instrumento lo presenta H. W. RENGELING, *Das kooperationsprinzip im umweltrecht*, Carl Heymanns, Colonia-Berlín-Bonn- Múnich, 1998, p. 118.

⁷³⁶ J. R. WALSH, "El libre acceso...", ob. cit., p. 1, quien señala su impronta para controlar el trabajo estatal a la vista de la posibilidad que cualquier acto de este tipo tome conocimiento público.

⁷³⁷ La propia CE reconoce este procedimiento en su artículo 105.a, el derecho a participar en "audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten".

⁷³⁸ Asimismo y sobre las facultades procesales de la ONGs puede consultarse la opinión de N. CAFFERATTA, "De la legitimación para obrar de las O.N.G. ambientales y del derecho de información y difusión ambiental", *Revista de Jurisprudencia Argentina*, Buenos Aires, I, 1999, pp. 285 y ss., quien reconoce amplios pliegues a la implantación de medidas judiciales y precautorias.

notable éxito cuando se utilizan para la defensa de los intereses de consumidores de servicios públicos⁷³⁹, pudiéndolo –en el caso de malicia- injusta e indebidamente retrasarlo, encarecerlo o desalentarlo⁷⁴⁰.

Más allá de ello y de que el sistema presenta ciertos perfiles falibles –pero mejorables-, consideramos que éste posee muchas más virtudes que defectos, a riesgo de decir que a rasgos generales ambiente preservado y audiencia pública forman un dueto⁷⁴¹ en el que la segunda opera como una herramienta, prevalentemente práctica, destinada a la consumación del primero.

En relación al objeto de estudio de la presente tesis, las audiencias públicas permiten acceder de forma directa y sin intermediarios, a determinados conocimientos, datos o situaciones relacionados con un tema particular. Es necesario recordar que el Derecho ambiental demanda de estudios científicos, informes técnicos o sencillamente saberes que quizás sean extraños a aquellas personas que deseen participar. Sobre estos conocimientos se sustenta el juicio sobre la viabilidad o inviabilidad de una actividad, proyectándose luego sobre una norma concreta.

Llegamos al punto en que se relacionan el *Derecho y la técnica*⁷⁴², en el sentido de hasta qué punto se tienen en cuenta los argumentos de los particulares en las decisiones sobre el medio ambiente y su conexión con los saberes científicos. Se deja planteado el interrogante que versa sobre la transcendencia que ocuparen los debates u opiniones y si son de verdad considerados para la toma de una decisión.

Creemos también, que estas audiencias públicas tendrán un efecto tranquilizador y de transparencia lo que podrá acercar las recíprocas relaciones entre Administración y

⁷³⁹ Sobre la transcendencia de la información y participación de los consumidores, conf. el trabajo de J. RODRÍGUEZ PRADO y V. E. ZAYAT, “El derecho de la información: herramienta imprescindible para una efectiva participación de los usuarios”, Revista La Ley, Fasc. F, N° 304, 2003.

⁷⁴⁰ M. F. VALLS, “El derecho a la información ambiental, participación del individuo en la tutela del ambiente”, en la obra colectiva *Hacer la Democracia*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996, pp. 407 y ss.

⁷⁴¹ A. GIL DOMÍNGUEZ, “Ambiente, audiencia pública y rebeldía estatal”, Revista La Ley, T. 2007-C., Sec. Columna de Opinión, p. 1343.

⁷⁴² J. JARIA I. MANZANO, “Legitimidad técnica...”, ob. cit., p. 108.

comunidad⁷⁴³. Así, se otorga la posibilidad a los interesados para que intercambien argumentos tanto con la Administración⁷⁴⁴, como en con el posible ejecutor de la acción a debatir, según su caso. De manera que no se tome una decisión arbitraria o autoritaria⁷⁴⁵.

Dentro de la magna-actividad de interferencia estatal en temas ambientales, se encuentra también la de hacer cumplir la normativa vigente; esta trascendental función puede verse revitalizada por la participación del público⁷⁴⁶, no sólo en las audiencias que aquí tratamos, sino también a través de los canales o instancias jurídico-procedimentales que sean viables.

Generalmente cuando hablamos de audiencias, queremos significar a la relación en el nivel “Administración - administrados”; sin embargo este mecanismo también puede llevarse a cabo dentro de un procedimiento judicial⁷⁴⁷. Este procedimiento opera como garante de derechos que, en supuestos ambientales, reviste una naturaleza de sensible y complejo interés social⁷⁴⁸; por lo tanto se requiere del esfuerzo, no solamente de los damnificados directos sino también de cualquier persona. Somos entusiastas con esta nueva manera de afrontar temáticas de naturaleza difusa o pública (en el sentido de

⁷⁴³ Un estudio referido al Derecho francés y la Ley 2000-321 de 12 de abril y la relación comunidad-administración lo efectúa M. Y. FERNÁNDEZ GARCÍA, “La ley francesa sobre los derechos de los ciudadanos en relación con las administraciones públicas”, Revista de Administración Pública, N° 159, septiembre-diciembre, 2002, pp. 435 y ss.

⁷⁴⁴ A. GIL DOMÍNGUEZ plantea la posibilidad de la no comparecencia del Estado a una audiencia fijada, tipificándose una “rebeldía administrativa ambiental”, de la que se derivan consecuencias administrativas, civiles y penales, en “Ambiente, audiencia pública...”, ob. cit., p. 1343.

⁷⁴⁵ Vinculado a este tema, sobre todo la diferencia que existe entre discrecionalidad y arbitrariedad, puede consultarse el trabajo de T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad...*, ob. cit., pp. 80 y ss.

⁷⁴⁶ A. PEÑALVER I CABRÉ, “Nuevas tendencias...”, ob. cit., p. 173, quien rescata la importancia de la participación del público en la determinación de sanciones ambientales.

⁷⁴⁷ Es el caso de lo ocurrido en el pleito “Mendoza, Beatriz y otros contra Estado Nacional y otros”, el que tuviera por competencia originaria la Corte Suprema de Justicia de la Nación; un estudio de este caso judicial lo hace N. CAFFERATTA, en “Perspectiva del derecho ambiental en Argentina”, Revista La Ley, 2001 - C, Buenos Aires, p. 9 y ss., el autor destaca la significación de las audiencias públicas en el seno de la corte y la participación de las ONGs con fines ambientales; por su parte un estudio de derecho comparado entre el Derecho estadounidense y el argentino lo hace E. B. SACRISTÁN, “Las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema argentina (¿Más cerca o más lejos de las reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos?)”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional del 01/01/2009, 1, pp. 1 y ss.

⁷⁴⁸ R. L. LORENZETTI, “La Protección Jurídica del ambiente”, Revista La Ley, 1997 - E, Buenos Aires, p. 1463.

su pertenencia *a todos y para todos*), y estimamos que los cauces participativos han tomado la dirección correcta. En la medida en que se le otorgue mayor capacidad de influencia en las decisiones mayor será su despegue y crecimiento definitivo.

III.8.3. La Ecoetiqueta⁷⁴⁹

Lo primero que hay que decir sobre este instrumento es que, como está destinado al consumidor final de un producto, se busca trasladar la responsabilidad hacia estos, ya que son ellos los que en definitiva elegirán entre productos, bienes o servicios que tengan este distintivo⁷⁵⁰. En España, por ejemplo, la Ley 26/1984⁷⁵¹ dedica todo un capítulo a la provisión de información a los usuarios (artículos 13 a 19). Hablamos de traspaso de responsabilidad en el sentido de que son los mismos consumidores o usuarios los que tienen la opción de optar entre ciertos productos que hubieren sido respetuosos en su manufacturación con el entorno natural o sus procesos vinculados. En efecto, aquellas personas que posean un mayor desarrollo de su conciencia ambiental podrán comparar y elegir a sabiendas que ello podrá contribuir (aunque sea mínimamente) con una causa de este tipo.

De otra parte, las empresas lo pueden ver como una forma de captación de clientela así que este tipo de medidas pueden resultar filantrópica o simplemente simpáticas a los consumidores, pudiendo generar un efecto tranquilizador.

Este distintivo es otra muestra de que la cuestión ambiental nos atañe a todos y que todos podemos contribuir a la protección de ella, dependerá del grado de compromiso de cada cual, como también del entorno social y filosofía de vida⁷⁵² para que aquel logre resultados positivos.

⁷⁴⁹ Sobre este y el tema siguiente intitulado "Ecoauditoría", véase a B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 451 y ss.

⁷⁵⁰ Sobre distintivos ambientales, puede consultarse el trabajo de J. F. ALENZA GARCÍA, *Manual*, ob. cit., pp. 127y ss.

⁷⁵¹ BOE de 24 de julio de 1984, N° 176, p. 21.686.

⁷⁵² Lamentablemente existe una clara diferencia entre las que podríamos denominar "sociedades desarrolladas" y "sociedades en vías de desarrollo", que se pone de manifiesto en la manera en que tratan y participan de la problemática relacionada con el ambiente.

Nosotros no somos tan optimistas y sin restarle méritos ni desear su exclusión, consideramos que los problemas deben ser atacados a otro nivel, quizás en el plano macro-político o simplemente político. Lo que sí es cierto es que la sociedad en su conjunto debe cambiar de rumbo en cuanto a los paradigmas consumistas existentes.

Volviendo al hilo inicial, la ecoetiqueta es este el resultado de un procedimiento con miras a informar sobre las bondades o virtudes en la producción y/o manufactura del producto y su relación con el medio ambiente. Decimos que es el resultado de un procedimiento objetivo⁷⁵³ a cargo del Estado lo que garantiza que tal información sea fidedigna.

Hoy en día podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que la concienciación ambiental llega a una gran parte de la población mundial debido a que los problemas ambientales son en general, además de acuciantes, sufridos por todos; ello puede ser utilizado como un factor de las empresas para favorecer la demanda de determinados bienes de consumo que tengan ciertas cualidades ambientales. En este punto, al margen de que mediante este distintivo, la UE diferencia con un signo a quienes manufacturaron mediante un determinado procedimiento benévolo con el medio ambiente, para lo cual la publicidad, tanto para consumidores como para empresas, es trascendental. En definitiva lo que se garantiza es la calidad en clave ambiental de determinados productos o servicios. Si bien el procedimiento para la obtención de las ecoetiquetas es voluntario⁷⁵⁴, obtenida la misma, deberá incorporarse al costo y luego ser volcada al precio final del producto o servicio que se trate, encareciéndolo.

En el marco del Mercosur, si bien existen proyectos para lograr un distintivo ambiental, todavía no se cuenta con ellos; diferente es el caso de lo que acontece en Europa donde cohabitan ecoetiquetas nacionales⁷⁵⁵ y comunitarias. La ecoetiqueta

⁷⁵³ R. MARTÍN MATEO, *Nuevos Instrumentos...*, ob. cit., p. 37.

⁷⁵⁴ Para I. LASAGABASTER, I. GARCÍA URETA y I. LAZCANO BROTONS, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 241, lo que se busca con estos instrumentos voluntarios, es cambiar la política ambiental.

⁷⁵⁵ Sobre el particular, conf. R. MARTÍN MATEO, *Nuevos Instrumentos...*, ob. cit., p. 48 y ss., quien detalla los diferentes distintivos, así en Alemania: el ángel azul (creado en 1978); en Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia: el cisne blanco (creado en 1989); en Japón: la ecomarca (creada en 1989); en Estados Unidos: la foca verde (creada en 1991); Francia: la NF-Medio Ambiente (creada en 1992).

española, ha recibido el nombre de AENOR-MEDIOAMBIENTAL (Asociación Española de Normalización y Certificación) cuyo reglamento general es del 8 de junio de 1993, además las Comunidades Autónomas de Valencia y Cataluña, entre otras, tienen ecoetiquetas propias. En el ámbito comunitario⁷⁵⁶, ya el cuarto programa de acción de 1987 a 1992 “trasmitía” la responsabilidad a los particulares como consumidores de bienes y servicios.

Si bien es un pensamiento utópico, toda la producción debería regirse por las reglas del procedimiento para obtener esta aptitud ecológica, sin necesidad de diferenciar a aquellas que la poseen; ello está cobrando mayor relieve toda vez que los operadores económicos privados entienden que los productos ecológicamente cuidados quizás son los que mayor posibilidad tienen de venderse. En el ámbito europeo, la ecoetiqueta comunitaria o etiquetado Ecológico Comunitario Europeo⁷⁵⁷, constituye un factor determinante en la competitividad de los productos y bienes y servicio que la poseen, en relación a la elección por los ciudadanos europeos.

Merece especial mención la paradoja que se presenta entre la ecoetiqueta y la ecoauditoría (la que analizaremos a continuación), ya que para la obtención del certificado de calidad ambiental, la organización o empresa (que en su gran mayoría pertenecen al ámbito privado), debe en forma voluntaria abrirse a dicho procedimiento acatándolo en todas sus formas⁷⁵⁸. La paradoja se refleja en que los mismos generadores del daño que motivara el nacimiento de la preocupación ambiental, ahora velan por su protección.

Lo cierto es que estos instrumentos de autorregulación empresarial⁷⁵⁹ contribuyen a la optimización del cuidado de la naturaleza y cumplen el papel de generar una *autoresponsabilización*⁷⁶⁰ de los actores privados ambientales que se comprometan voluntariamente.

⁷⁵⁶ Regulado por el Reglamento 880/CEE del Consejo de 23 de Mayo 1992, publicado en el Diario Oficial del 11 abril de 1992.

⁷⁵⁷ Cuya autoridad es el Comité de Etiqueta Ecológica de la Unión Europea.

⁷⁵⁸ Se percata de este suceso, pero sin calificarlo como una paradoja, B. LOZANO CUTANDA, “Eclósión y crisis...”, ob. cit., 383.

⁷⁵⁹ *Ibidem*.

⁷⁶⁰ Es el término que utilizan L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e*

III.8.4. La Ecoauditoría

Como una de las tantas técnicas de protección ambiental, la ecoauditoría es una interesante herramienta de ámbito comunitario. El sistema EMAS (*Eco-Management and Audit Scheme*)⁷⁶¹ tiene por fundamento la obtención de una acreditación certificada, conseguida a través de estudios específicos, sobre aquellas empresas y otras organizaciones que voluntariamente deseen acreditar su compromiso con el medio ambiente (en primer lugar), para luego ponerlo en conocimiento de las personas en general (en segundo lugar).

Posee muchos puntos en común con la ecoetiqueta⁷⁶², entre los que podemos mencionar: son ambas voluntarias y transversales, están sometidas a rigurosos estudios científicos de aptitud, se dirigen al público que habrá de consumirlos, se procura por medio de datos fidedignos concienciar a éstos, pueden influir en la competitividad con otros productos o servicios que no la hayan obtenido y poseen un distintivo o logotipo para diferenciarse. Este sistema de incentivo se encuentra regulado por el Reglamento Comunitario 761/2001, del Parlamento Europeo y del Consejo de 21 de marzo⁷⁶³, que deroga el Reglamento Comunitario 1863/1993.

En relación a nuestro derecho es preciso señalar que el apartado c) del artículo 1 de la norma de mención, establece la difusión de la información sobre el

inspección..., ob. cit., pp. 28 y ss., para sindicar el desarrollo en la práctica del principio de colaboración entre la administración y los particulares en la implementación de una política ambiental sustentable.

⁷⁶¹ Sobre el particular, puede consultarse el trabajo de V. ÁLVAREZ, "La protección del medio ambiente mediante las técnicas de la normalización industrial y de la certificación", Revista Española de Derecho Administrativo, N° 105, 2000; así mismo a R. CALVO HERRERO, "El Sistema Europeo de Gestión y Auditoría Ambiental (EMAS), una herramienta transversal para que las empresas mejoren su sostenibilidad ambiental", Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Distrito Federal, 2003. Mediante estas herramientas se busca la "excelencia ambiental", según J. JORDANO FRAGA, "La Administración...", p. 141.

⁷⁶² Sobre ambos sistemas, conf. a M. C. ALONSO GARCÍA, N. GARRIDO CUENCA y J. A. MORENO MOLINA, "Técnicas jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativas", en la obra colectiva, *Lecciones...*, ob. cit., pp. 152 y ss.

⁷⁶³ El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino facilita por medio de su página web una guía para la implementación de este reglamento, que puede verse en www.mma.es

comportamiento relacionado con el medio ambiente y el diálogo abierto con el público, las empresas y entes ecoauditados.

Esta técnica se abre a cualquier organización, de naturaleza pública o privada, que se proponga mejorar su comportamiento medioambiental global. Junto a la ecogestión ambiental cumplen un papel de control por medio de los llamados verificadores⁷⁶⁴, a quienes compete la primordial tarea (en cuanto al propio objeto de esta técnica) de observar y evaluar el cumplimiento de los estándares ambientales exigidos para la obtención de la certificación respectiva.

A fin de dejar asentada la posición de la organización frente al entorno natural, se crea una base registral, que a la vez sirve para la validación y seguimiento del sistema.

Sin perjuicio de que tiene su origen en el Derecho comunitario, la validación en este proceso -entendida como la resolución aprobatoria- compete a los organismos competentes designados por los Estados parte, quienes también pueden tanto denegar o quitar las autorizaciones, según corresponda⁷⁶⁵. Lo importante de este sistema al que nosotros sumamos también a la ecoetiqueta, es la difusión al público de información obtenida mediante cada uno de los procedimientos, en relación con el impacto, y con la manera en que ese producto o servicio ha sido obtenido por el ente, organización, empresa, etc., sean públicas o privadas. A fin de que esta técnica sea efectiva, es necesaria la interrelación entre el público y los sujetos mencionados *supra*, siendo los primeros los que en definitiva tienen en sus manos la elección.

Al igual que la técnica denominada como ecoetiqueta, al ser un instrumento al que se accede y obtiene de manera voluntaria, se hacen necesarios ciertos incentivos que promuevan la participación en dicho sistema. Por supuesto que el mayor incentivo o atractivo es el factor de colocarlo en una mejor posición en relación con quienes no hayan obtenido tal certificación, optimizando su nivel de competitividad.

⁷⁶⁴ En España el Reglamento mencionado se complementa por el Real Decreto 85/1996 de 26 de enero, que designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC), como entidad de acreditación de verificadores ambientales. Sin perjuicio de que la sentencia del Tribunal Constitucional 33/2005 de 17 de febrero haya declarado atentatoria a esta disposición en relación a la competencia de la Generalidad de Cataluña.

⁷⁶⁵ B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 459 y ss.

Para finalizar, y como hemos observado en las páginas precedentes, tanto el artículo 45 CE como el artículo 41 CA se configuran como cláusulas limitadoras de derecho clásicos, siendo el ejemplo paradigmático el libre aprovechamiento de los recursos naturales. Por su parte y a contrapelo de esas limitaciones a otros derechos, se instituyen mecanismos para que los agentes agresores del medio ambiente puedan de forma voluntaria ecoauditar y de esta manera se atenúa el “rigor ambiental” a fin de persuadir y dirigir conductas en favor del objeto de tutela.

IV. RELACIONES DEL DERECHO DE INFORMACIÓN AMBIENTAL CON OTROS DERECHOS Y CON PRINCIPIOS AMBIENTALES

IV.1. LA TRANSVERSALIDAD DE LOS DERECHOS AMBIENTALES COMO FUENTE DE COLISIÓN, SOLAPAMIENTO O COMPLEMENTARIEDAD

En la parte preliminar del presente trabajo afirmábamos, apoyados en la doctrina iusambiental más reconocida, la transversalidad que tiene el Derecho ambiental - entendido como sector del orden jurídico- fruto de la fuerza expansiva de sus componentes. Comprenderá el lector, que con la información ambiental esa *vis* expansiva se ve ampliada⁷⁶⁶, al comportar un elemento que es por naturaleza relacional -o en el sentido que puede abarcar un sinnúmero de sectores- como lo es la información.

Ahora bien, lo que queremos dejar asentado es la múltiple y variada vinculación que tiene el derecho de información ambiental con otros, ya sea en forma negativa – suscitándose una colisión o conflicto- o positiva –mediante relaciones de

⁷⁶⁶ I. NARVÁEZ y M. J. NARVÁEZ, *Derecho ambiental en clave neoconstitucional...*, ob. cit., p. 475, para quienes esta interdisciplinaridad, resultado de su expansividad, implica el abordaje desde una óptica superadora del positivismo jurídico o de las antiguas teorías del Estado o del Derecho constitucional.

complementariedad, adhesión o solapamiento-. En efecto, a las primeras (negativas) ya las abordamos en el Punto III.4.6 del Capítulo Tercero, presentándose como límites y excepciones al derecho, mientras que acá trataremos las que más nos interesan referidas a las segundas (positivas).

IV.2. CONEXIONES CON OTROS DERECHOS

IV.2.1. Con el derecho a un ambiente adecuado

Ya hemos explicado que entre el derecho a la información ambiental y el de gozar de un ambiente sano o adecuado existe una relación de género-especie, basada en la raíz accesoria del derecho a la información. Como consecuencia de ello se encuentran indisolublemente unidos, si bien no recíprocamente, debido a que puede disfrutarse el ambiente sin la necesidad de información ambiental. Esto sucede en las dos representaciones que pueden asumir la información ambiental, la activa y la pasiva.

Al existir tal relación del derecho a la información ambiental –accesorio-, *prima facie*, sigue la suerte del principal –el derecho a gozar del medio ambiente-, aunque ello no siempre es así, pero nosotros empleamos este axioma para demostrar su carencia de autonomía, en relación a la finalidad que persigue. Y en relación con esta, para evaluar su verdadera efectividad, habrá que analizar no sólo el resultado de la satisfacción de nuestro derecho sino del derecho subjetivo de disfrute o goce ambiental; de ese análisis dual podremos establecer un balance y resultado final.

Por añadidura, el objeto del medio ambiente⁷⁶⁷ (que es lo que este concepto significa o engloba) delimitaría también el objeto del derecho a la información ambiental. Por fortuna, tanto la Ley 27/2006 como la Ley 25.831⁷⁶⁸, ponen el marco de aquello que debe ser tomado por información haciendo referencia de manera indirecta al concepto medioambiental, concepto que puede ser mejorado por aquellos órganos con

⁷⁶⁷ A este respecto véase el trabajo de R. CANOSA USERA, *Constitución...*, ob. cit., pp. 126 y ss.

⁷⁶⁸ Bajo el influjo de los instrumentos del Derecho internacional en la materia.

funciones o potestades normativas de acuerdo a la respectiva competencia. En esa sintonía, podría suceder que cierta información pueda ser considerada ambiental para el marco regulatorio de nuestro derecho, pero podría verse excluida del marco jurídico ambiental en general; situación que se produciría si no existiese una coherencia y sistematización de la dimensión jurídico-normativa de nuestro derecho y de un más extensivo derecho ambiental.

Las Leyes 27/2006 y 25.831, prevén definiciones cuyo contenido conformarían el contenido del derecho, delimitarían el campo sobre el cual se “mueve” nuestro derecho. Existe por lo tanto una relación de necesaria correspondencia vertical desde el derecho de acceso a la información ambiental del derecho a disfrutar del entorno, no siendo recíprocamente retributiva. Y en este contexto de relación entre ambos, es más fácil configurar el derecho a la información ambiental, en vista al marco jurídico y condiciones existentes en los órdenes jurídicos comparados-, que el derecho a disfrutar/gozar de un medio ambiente adecuado para la persona; sobre todo en el caso español y la ausencia de una ley general ambiental.

IV.2.2. Con el derecho de información pública Estatal

Para evitar malas interpretaciones, aclaramos que al decir derecho “de” información pública estatal, nos estamos también refiriendo al derecho “a la” información pública⁷⁶⁹ estatal como obligación positiva a cargo del Estado⁷⁷⁰ de ciertos datos relativos a su propio funcionamiento que reúnan objetivamente la condición de relevantes o trascendentes y por lo tanto deban ser conocidos o divulgados.

Como ocurre con el derecho a la información ambiental, la información de naturaleza estatal también posee una doble vertiente: de un lado, la promoción o

⁷⁶⁹ Distinción que señala entre otros L. L. BELFER, *“Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Comentario exegético de la Ley 25.831”*, Astrea, Buenos Aires, 2004, p. 9.

⁷⁷⁰ Apoyado en el Derecho Comunitario (Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea) y doctrina europea como B. TOMAS MALLEEN, *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004, W. F. CARNOTA habla de un “derecho fundamental a una buena administración”, en el artículo “*Derecho a una buena administración pública*”; Revista La Ley, N° 3, del 23/10/2009, p. 2; en la doctrina argentina D. LAVALLE COBOS, “*Un nuevo avance jurisprudencial en derecho de acceso...*”, ob. cit. pp. 1 y ss.

divulgación de la información pública pertinente –suministro activo- y, por otro, la facultad de poder acceder a informaciones de tal clase cuya titularidad corresponde a los miembros de la comunidad o Estado –suministro pasivo-. Por esta razón y entendiendo que abordaremos un mejor análisis, hemos desgajado este derecho de información estatal, cuya faceta activa estudiamos en este sub-párrafo, mientras que su faz pasiva la abordaremos en el siguiente.

Se trata de un derecho de indiscutible raíz democrática por su conexión con los derechos políticos. Desde esta óptica BIDART CAMPOS⁷⁷¹ distingue tres etapas en las que el individuo puede participar: *etapa de la formación de poder*: siendo su acto por excelencia el sufragio; *etapa de ejercicio del poder*, ya elegidas las autoridades, éstas generan una variada gama de procesos políticos tendientes a la satisfacción del bien común; y *etapa del rendimiento del poder*: básicamente es donde se juzga o hace mérito de la faena de los actos de quien ejerce o ejercerá ese poder. Enmarcada en la última etapa señalada y sobre la base de la publicidad y transparencia de los actos de gobierno⁷⁷², el derecho aquí analizado se incardina legítimamente en la gestión pública. De esta forma y si resultare acorde a lo debido, puede contribuir a lograr mejorar la legitimación del ejercicio del poder, favoreciendo la confianza y estrechando la relación entre Administración y administrados⁷⁷³.

Es puro ejercicio de lógica decir que si los gobiernos democráticos son los encargados de gobernar, administrar o gestionar aquello que pertenece a todos, éstos puedan conocer en forma fehaciente aquellos actos de gobierno cuya publicidad se

⁷⁷¹ G. BIDART CAMPOS, *Constitución y derechos humanos: su reciproca simetría*, Ediar, Buenos Aires, 1991.

⁷⁷² En 1966 EE. UU. sancionó la *Freedom of Information Act*, reconociendo un derecho subjetivo a los ciudadanos estadounidenses a fin de que se le suministre información pública.

⁷⁷³ C. YAÑEZ DÍAZ, concluye que la vigencia del derecho supone un reto para las Administraciones públicas, en su estudio “*El derecho a la información medioambiental*”, ob. cit. p. 154.

constituye como elemento condicionante para el buen funcionamiento del Estado⁷⁷⁴ y de las relaciones verticales de poder⁷⁷⁵.

Este derecho y el derecho a la información ambiental guardan algunas similitudes. El primero busca a través de la información conocer una determinada cuestión que directa o indirectamente le atañe como miembro de un cuerpo social. Obtenida esa información y habiendo hecho mérito de su tenor o resultado, valorará la iniciación de otro canal; esta situación es similar a la que puede ocurrir con nuestro derecho. Por la multiplicidad de políticas y temáticas que debe afrontar la actividad estatal, es este un derecho notablemente más vasto que el estudiado que específicamente el ambiental.

Se debe diferenciar cuál es el verdadero objeto de aquella información de carácter público y como tal puede ser accesible mediante el ejercicio de un derecho subjetivo. Obvio es que no toda la información en poder del Estado es susceptible de ser conocida⁷⁷⁶, sino que el derecho de acceso a la información está condicionado por la naturaleza que se pretenda conocer, excluyéndose de lo que posea una naturaleza netamente privada que en Argentina se recogen en la Ley Nacional 25.326⁷⁷⁷.

También plantean interrogantes los supuestos en que la información clasificada o clasificable como pública se encuentra incluida en la definición de datos de carácter personal, con la protección que ello conlleva de uno u otro lado ya que en ambos se defienden intereses relevantes, sea desde una faceta meta - individual o individual⁷⁷⁸.

⁷⁷⁴ El que responde al principio republicano de publicidad de los actos de gobierno, G. PEYRANO, *"El acceso a la información y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados. Datos especialmente protegidos y sensibles. Bancos de documentos y bancos de datos. Los archivos sensibles"*, Revista La Ley, T. 212, Buenos Aires, p. 1017; asimismo puede consultarse a W. F. CARNOTA *"Derecho..."*, ob. cit., p. 4.

⁷⁷⁵ En la doctrina argentina, sobre las particularidades de la divulgación general de los fallos, puede conf. a M. E. SLAIBE, *"El acceso a la información y la publicidad de las sentencias"*, Revista La Ley, Suplemento Constitucional, N° 59, 2010-A, 1209, pp. 1 y ss.; la autora advierte el potencial conflicto entre datos de carácter personal y publicidad de la información judicial.

⁷⁷⁶ En Argentina, apoyado en la Ley 25.326 y el Decreto Reglamentario 1558/01 distingue entre datos personales públicos, datos personales no públicos, datos personales obtenidos en el ejercicio de la función estatal o por obligación legal y datos relativos a antecedentes penales o contravencionales, G. PEYRANO, *"El acceso a la información..."*, ob. cit. pp. 1027 y ss.

⁷⁷⁷ De protección de datos personales, publicada en EDLA, 2000- B-131 y el Decreto Reglamentario 1558/01.

⁷⁷⁸ Al respecto, en referencia al potencial conflicto que existe entre estos derechos y la necesaria ponderación para resolverlo conf. a I. C. DEL CASTILLO VÁZQUEZ, *"Transparencia, acceso a la documentación administrativa y protección de datos de carácter personal"*, Revista Foro Nueva Época,

IV.2.3. Con el derecho de acceso a la información pública⁷⁷⁹

La característica distintiva de este derecho radica en la necesidad de efectuar una petición formal sobre datos, informes o situaciones de carácter público -o asimilables a tal condición-, incardinados en el principio de publicidad de los actos de gobierno y enmarcados de una necesaria transparencia⁷⁸⁰ en la gestión de la *res pública*⁷⁸¹. Comparten con el derecho de información pública –vertiente activa–, en que posee una patente compatibilidad⁷⁸², aunque se traten de derechos diferentes, quizás porque ambos son derechos instrumentales que persiguen una finalidad que los excede y determina⁷⁸³. Esta otra textura del derecho a la información⁷⁸⁴ mejora la transparencia⁷⁸⁵ en los actos

Nº 6, 2007, p. 231, la autora expresa en breves palabras que “La intimidad rechaza la publicidad”; los mismos derechos son analizados desde la perspectiva Europea y de Derecho comparado en E. GUICHOT, “Acceso a la información en poder de la administración y protección de datos personales”, Revista de Administración Pública, Nº 173, Mayo-Agosto, Madrid, 2007, pp. 407 y ss.

⁷⁷⁹ De las fuentes consultadas a este respecto, nos permitimos recomendar a R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos...*, ob. cit.; S. FERNÁNDEZ RAMOS, *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997; J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos...*, ob. cit.; L. A. POMED SÁNCHEZ, “El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa”, Revista de Administración Pública, Nº 142, enero – abril, 1997, pp. 439 y ss.; en relación a la materialización del derecho, un estudio práctico lo ofrece J. MESEGUER YEBRA, *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 2001.

⁷⁸⁰ Conf. a M. SÁNCHEZ MORÓN, “El derecho de acceso...”, ob. cit., p. 31, quien asevera que dicha transparencia es un elemento fundamental del Estado, proyectándose al acceso a la información, que no es un derecho natural sino una conquista histórica; en la misma dirección J. R. WALSH, “El libre acceso...”, ob. cit., p. 9; también J. G. CORVALÁN, “El derecho de acceso a la información pública en el contencioso administrativo federal”, Revista La Ley, 2008-F, 878, pp. 1 y ss. Por su parte, conecta el derecho estudiado con la transparencia, y la posibilidad de cambios positivos debido a la “baja credibilidad que de las instituciones públicas tienen los ciudadanos”, V. H. RICCO, “El derecho humano de acceso...”, ob. cit., p. 262 y ss.

⁷⁸¹ Entre los sistemas jurídicos que en este trabajo comparamos, existe una diferencia de base que radica en el reconocimiento del derecho al acceso de documentos administrativos en el caso español (artículo 105 b.) y la ausencia explícita en el plexo argentino, derecho que puede construirse, en este último supuesto, de la interpretación de los artículos 1, 14, 33, 39 y 40.

⁷⁸² R. MARTÍN MATEO, *Nuevos instrumentos...*, ob. cit., p. 189; para J. F. MESTRE DELGADO, se trata de un derecho de tercera generación del hombre, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos...*, p. 28.

⁷⁸³ J. G. CORVALÁN, “El derecho de acceso a la información...”, ibídem; el autor se apoya en las opiniones de V. ABRAMOVICH y C. COURTIS, “El acceso a la información como derecho”, Anuario de derecho a la Comunicación, Año 1, Vol. 1, Buenos Aires, p. 1.

⁷⁸⁴ Para M. CHERVIN y C. ALTIERI, “Derecho de acceso a la información ambiental...”, ob. cit., p. 167, el derecho de acceso a la información estatal, es un derecho fundamental con máxima protección legal; según J. F. MESTRE DELGADO, *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos...*, ob. cit., pp. 31 y ss., de esta manera se “disciplinaría” la actuación del Estado

de gobierno y facilita el control democrático sobre la gestión pública⁷⁸⁶. A simple vista, pareciera que con este derecho estamos frente a otra vía para conseguir un mismo objeto⁷⁸⁷; o bien un canal alternativo con el que se posibilita la satisfacción del derecho que en estas páginas estudiamos. En el Derecho comparado ha sido notable el éxito puesto de relieve en su reconocimiento expreso en constituciones⁷⁸⁸ o bien desarrollado en la normativa emanada en consecuencia de ésta. Desde el plano “relacional”, no dudamos en que la vigencia del derecho contribuye a estrechar lazos entre los gobernantes y gobernados, fortaleciendo la legitimidad del actuar democrático.

Como observamos a lo largo de esta tesis, el ordenamiento constitucional español prevé expresamente el derecho de acceso a documentos y archivos administrativos, lo que no ocurre en el caso argentino, aunque puede adscribirse tal derecho a otros enunciados o principios normativos⁷⁸⁹ (artículos 1 y 33 CA)⁷⁹⁰.

⁷⁸⁵ Sobre este tema se puede consultar a GÓMEZ REINO y CARNOTA, “*El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de secretos oficiales*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 8, 1976, p. 120, en el que se afirma que el secretismo es una costumbre impropia de las democracias modernas; F. MODERNE, “*La transparence administrative en Espagne*”, en la obra colectiva, *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Scientifique, París, 1990, pp. 15 y ss. y 11 y ss., respectivamente.

⁷⁸⁶ En Argentina, la Corte Suprema de Justicia recientemente resolvió un planteo en los autos “CIPPEC /c. Ministerio de Desarrollo Social - Dto. 1172/03 /s Amparo Ley 16.986”, en favor del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), a fin de que se haga pública la información referente a la totalidad de los programas o planes sociales en ejecución, ordenándose al Estado que facilite tal información para su conocimiento por la sociedad, consagrando el principio de “máxima divulgación de la información pública”; un extracto del fallo puede ser consultado en la página Web del citado tribunal en <http://www.csjn.gov.ar/confal/ConsultaCompletaFallos.do?method=verAnalisisDocumental&id=709804>.

⁷⁸⁷ Situación que advierte A. ITUREN I. OLIVER, “*El derecho de acceso...*”, ob. cit., p. 120, quien yuxtapone el régimen administrativo común y el marco regulatorio especial de nuestro derecho.

⁷⁸⁸ De esta manera las Constituciones de Grecia (artículo 10), de Portugal (artículo 268), de Brasil (artículo 5), de Colombia (artículo 74), de Perú (artículo 2), de Ecuador (artículo 81), etc. En el Derecho argentino y como expresáramos reiteradamente, no hay una regulación expresa y específica que regula el derecho de acceso a la información pública en el orden nacional, sí la hay en el plano provincial, sobre esta situación puede consultarse el trabajo de M. BASTERRA, *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2006, pp. 291 y ss.

⁷⁸⁹ Ya sea que se encuentren receptados dentro del propio Derecho argentino o bien de un extraño y producto de la incorporación al mismo de los tratados internacionales, en virtud del reconocimiento que hace el artículo 75 inciso 22 CA.

⁷⁹⁰ El artículo 1° CA recepta el sistema representativo, republicano y federal para la Nación Argentina, estos tres conceptos referidos a la forma de Estado y de gobierno son “básicos” a juicio de M. J. RODRÍGUEZ VILLAFANE, para el análisis en su integralidad de la información de carácter público, “*El acceso a la información pública en Argentina*”, Revista de Derecho Comparado de la Información, N° 2, julio-diciembre, 2003, p. 112. Sin perjuicio de su falta de reconocimiento expreso en la CA, el derecho de acceso a la información pública no ha sido

Además, este derecho contribuye a develar acciones espurias o de corrupción de los gobernantes, porque se inspira en la transparencia que debe imperar en el desarrollo del principio democrático⁷⁹¹, que este derecho entraña y tiene una clara hermandad con el principio de publicidad de los actos de gobierno⁷⁹²; entendiéndose a éste como la regla y el secretismo u ocultación como la excepción.

Sobre su naturaleza, el Tribunal Constitucional español en la sentencia 119/1995 de 17 de julio⁷⁹³, hace alusión a esta forma de participación administrativa diciendo que:

“se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose en un *‘tertium genus’* que se ha denominado democracia participativa” (f.j. 6)

Pues bien, entre publicidad y secreto en el actuar estatal⁷⁹⁴ hay una tensión latente o de base, cuya valoración debe ser analizada procurando favorecer el primero en las situaciones de hecho que se presenten.

indiferente para la jurisprudencia, vale la mención para el caso “Tiscornia, Sofía c. Estado Nacional, Ministerio del Interior” (fallo Cámara Nacional Contencioso Administrativo-Sala III-ED 29/12/98), en el que se reconoció tal derecho a que una fuerza policial entregue información que obraba en su poder. También los casos “Campillay, Julio c. ‘La Razón’ y otros, “Vago, Jorge c. Ediciones ‘La Urraca SA’ y otros”

⁷⁹¹ El que a su vez tiene claras conexiones con el principio participativo, situación que advierte entre otros A. SÁNCHEZ BLANCO al decir que “el principio de participación constituye el inexcusable factor operativo de la idea de democracia, con paso de contenidos puramente plebiscitarios a presencia y seguimiento de individuos y grupos en las plurales instancias decisorias.”, en “La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho”, Revista de Administración Pública, N° 119, mayo-agosto, 1989, p. 162.

⁷⁹² J. BERMEJO VERA, “El secreto en las administraciones públicas...”, ob. cit., pp. 19 y ss.; del lado argentino es también el criterio M. J. RODRÍGUEZ VILLAFANE, “El acceso a la información pública...”, ob. cit., p. 114, para quien hacer conocer las decisiones de los actos de gobierno de los poderes constituidos es consecuencia de la forma de gobierno republicana.

⁷⁹³ El fallo pone de relieve también la virtualidad que refleja la legitimidad de la voluntad de participar en la toma de decisiones de índole ambiental.

⁷⁹⁴ Ibídem, el autor se refiere este potencial conflicto como dado entre “círculos de libertad” frente al secreto administrativo; sobre la relación entre secreto y publicidad en la actuación administrativa en particular y un pormenorizado análisis del artículo 105 CE en general, conf. a J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política...*, ob. cit., pp. 245 y ss. Por su parte y en Argentina M. J. RODRÍGUEZ VILLAFANE, vincula la costumbre del secreto sobre actos de naturaleza pública a los gobiernos de facto ocurridos en tal país, los que serían en parte responsables de tal costumbre, en “El acceso a la información pública...”, ob. cit., pp. 123 y ss.; conf. también a L. A. POMED SÁNCHEZ, “El acceso a los archivos administrativos...”, ob. cit., pp. 439 y ss., para quien esta tensión es ya una “constante histórica”.

Si entendiéramos que el derecho de acceso a la información ambiental es una especie de “derecho híbrido”, ya que de una parte sería un derecho de información pública llevado a la práctica por una regulación legal específica, destruiríamos su autonomía. Opinamos, sin embargo, que son derechos diferentes, si bien con notables similitudes en su naturaleza. Consideramos pues que con el derecho de acceso a la información pública se pretende el control directo del ciudadano sobre la Administración⁷⁹⁵, la que supone la superación de la antigua separación entre Estado y sociedad propuesta por el modelo liberal clásico⁷⁹⁶. Se pretende la participación real en la vida del Estado, popularizando el control y sometiéndolo a un eventual análisis en que se evalúe la tarea administrativa, redimensionando⁷⁹⁷ o reformulando el papel de la sociedad civil⁷⁹⁸. Esta popularización entraña una democratización que supone un examen sobre la transparencia y rectitud⁷⁹⁹ exigible a todo acto emanado de los poderes públicos. En vista a la relevancia que posee el bien jurídico tutelado, la regla esta signada –como también sucede con nuestro derecho- por el libre acceso a la información, siendo su secreto o carácter confidencial la excepción.

Antes de finalizar este tema, estimamos necesario traer a colación, el hecho de que en España se sancionó la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ésta norma debe aplicarse con carácter supletorio

⁷⁹⁵ Para consultar un trabajo de derecho comparado entre el Derecho italiano y el argentino, conf. a J. L. SCATOLINI y F. VERBIC, “El derecho de acceso a los documentos como medio de participación ciudadana y control de la transparencia en el procedimiento administrativo. Algunas notas sobre la experiencia italiana y su relación con la argentina”, Revista La Ley, Suplemento de Derecho Administrativo, julio, 25, 2008-D, 1121, pp. 1 y ss.

⁷⁹⁶ D. GRIMM, sostiene que el modelo social burgués no fue capaz de cumplir las promesas asumidas, lo que motivara su quiebre o fracaso, cristalizado bajo la forma de una profunda transformación en la tarea estatal, *Constitucionalismo...*, ob. cit., pp. 185 y ss.

⁷⁹⁷ *Ibidem*, p. 3, en dicha obra los autores yuxtaponen la Ley italiana 241/90 (modificada por la Ley 15/2005) y el Decreto Reglamentario 1172/03, ambas regulatorias del derecho de acceso a la información de índole pública.

⁷⁹⁸ Recientemente en la provincia argentina de La Rioja se produjo un retroceso patente de este derecho, al sacar el boletín oficial de internet, siendo ahora necesario la obtención de esa información a través de una suscripción pagada en versión papel; fuente diario La Gaceta de Tucumán-Argentina, extraída el 25 de mayo de 2014 de su sitio web www.lagaceta.com.ar.

⁷⁹⁹ A. GORDILLO, “La administración paralela”, e-book extraído del sitio de internet www.gordillo.com, p. 132.

a la norma reguladora del derecho de acceso a la información ambiental, es decir la archicitada Ley 27/2006, teniendo ésta última preferencia⁸⁰⁰.

IV.2.4. Con el derecho a peticionar a las autoridades

En rigor, toda solicitud formal a las autoridades de información ambiental constituye una petición. El derecho de petición se encuentra reconocido en el artículo 29.1 CE⁸⁰¹ y en el artículo 14 de la CA⁸⁰², estableciendo ambos preceptos reserva de ley para fijar su alcance.

Consiste en la facultad que todo individuo posee de pretender una acción de los poderes públicos, dirigiéndose a ellos⁸⁰³. La extensión del derecho a los miembros Fuerzas o Institutos Armados o de los cuerpos sometidos a disciplina militar se matiza, ya que los miembros de estos cuerpos solo podrán ejercerlo de manera individual según dispone la CE⁸⁰⁴.

Hay que distinguirlo del derecho de información pública ambiental y diferenciarlo, a su vez, de otras figuras afines, como las instancias, quejas o reclamaciones a los poderes del Estado⁸⁰⁵. En la práctica es considerado como un derecho *residual*⁸⁰⁶, ya que fue concebido desde la primera hora del constitucionalismo, siendo superado por canales más específicos y concretos, que lo han ido relegando a un segundo plano. En otros términos y de las tantas vías que poseen los ciudadanos para solicitar a los órganos del Estado en la actualidad, el derecho de petición por su

⁸⁰⁰ Sobre este particular, conf. especialmente los dos trabajos de L. CASADO CASADO, "Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental", Revista Vasca Administración Pública, Numero Especial, 2014, pp. 819 y ss.; y "El Derecho ambiental en Cataluña", ob. cit., pp. 21 y ss.

⁸⁰¹ Que establece: "Todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley".

⁸⁰² El que dispone que todos los habitantes gozan del derecho "de peticionar a las autoridades".

⁸⁰³ F. BALAGUER CALLEJÓN (Coord.) en la obra colectiva, *Derecho...*, ob. cit., p. 195.

⁸⁰⁴ Artículo 29.2 CE.

⁸⁰⁵ L. LÓPEZ GUERRA, "Derechos de participación...", ob. cit., en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, ob. cit., p. 318.

⁸⁰⁶ *Ibidem*; en esa dirección F. BALAGUER CALLEJÓN (Coord.) en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, ob. cit., p. 195, para quien este derecho "ha perdido la importancia por la propia consolidación del Estado constitucional".

generalidad ha sido dejado de lado; quizás sea por su propia naturaleza el referirse a materias graciabiles o discrecionales, no asentándose en un derecho propiamente dicho⁸⁰⁷. En ese sentido y como es lógico, este derecho no goza de la misma vitalidad protectora que otros poseen y por ello son más efectivos a la hora de su ejercicio, como sucede con el aquí estudiado.

IV.2.5. Con el derecho-deber de intercambio de información ambiental entre Estados

Al desarrollar el Capítulo Primero del presente trabajo monográfico, hemos aludido a una considerable cantidad de instrumentos internacionales a efectos de reflejar el nacimiento y evolución de nuestro derecho. En ese contexto, advertimos que inicialmente y motivados por la precaución, prevención, auxilio y cooperación entre Estados ante posibles o eventuales accidentes o catástrofes con potencialidad negativa para el ambiente, se instruyó el intercambio de información entre los mismos.

Este derecho-deber de intercambiar información trascendente entre Estados es la primera manifestación –si bien a otra escala- del papel que cumple la información dada en el momento oportuno en temas ambientales. En este punto deseamos hacer una breve reflexión que es a la vez un deseo: ya vimos el estado de petrificación en que está inmerso el MERCOSUR, sin perjuicio de ello y atento a lo que aconteció en Europa, donde el derecho-deber de intercambio de información fue la primera puntada del estado actual de nuestro derecho, esperamos que lo propio se vea manifestado también en el Derecho Sudamericano.

En la práctica, ya en la Declaración de Estocolmo de 1972⁸⁰⁸ se invitaba a los Estados signatarios a intercambiar toda la información pertinente con lo que se enfrenten a esa escala. También la Declaración de Rio de 1992, en sus principios 9, 18 y

⁸⁰⁷ L. LÓPEZ GUERRA, “Derechos de participación...”, ob. cit., en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, ob. cit., p. 319.

⁸⁰⁸ Al expedirse sobre el plan de acción y las recomendaciones, conf. Punto II.1.1.2.

19 principalmente, establece el intercambio de conocimiento científico y tecnología para lograr un desarrollo sostenible⁸⁰⁹. También la agenda 21 establece, en su artículo 40.19, entre muchas referencias a nuestro interés, la importancia del procesamiento y asistencia técnica en el tratamiento de la información⁸¹⁰. En idéntico sentido la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático⁸¹¹ y el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono⁸¹².

Para concluir, el derecho-deber de intercambio es un precedente necesario, si bien a otro nivel, del derecho de información ambiental; con lo que no queremos decir que aquel haya quedado inutilizado sino todo lo contrario, dado el valor de estas informaciones, sobre todo en situaciones apremiantes cuando se exige un comportamiento no solamente precautorio y preventivo sino por supuesto eficaz.

IV.2.6. Con el derecho de habeas data

Se trata de una acción para obtener los datos de carácter personal de quien ejerce el derecho que constaren en registros o bancos de datos, sean estos públicos o privados. Solo vemos una mínima coincidencia con nuestro derecho que se centra en el manejo y acceso a una información, que reviste naturaleza privada en este supuesto y publica en el derecho que estas páginas se analiza. Desde otro punto de vista, cierta doctrina opina que podría tratarse de un habeas data informativo específico nacido como una sub-especie de éste, y que sería un mecanismo participativo para la protección de intereses difusos⁸¹³.

Está claro en que hay diferencias en el objeto de protección de cada derecho, el habeas data está dirigido a la protección del individuo en su singularidad para conocer la

⁸⁰⁹ Conf. Punto II.1.3.1.

⁸¹⁰ Conf. Punto II.1.3.2.

⁸¹¹ Conf. Punto II.1.3.4.

⁸¹² Conf. Punto II.2.4.

⁸¹³ P. SAGÜÉS, "*Subtipos de habeas data*", Revista de Jurisprudencia Argentina, N° 4, 1995, pp. 352 y ss.

información sobre éste que podría eventualmente ocasionarle un perjuicio⁸¹⁴. Existe una tensión subyacente entre acceso a la información y ciertos datos que constituyen el núcleo de privacidad que posee toda persona⁸¹⁵; de ambos lados y en abstracto hay razones para inclinarse entre una posición, lo cierto es que necesariamente habrá que ponderar en juicio de valor concreto⁸¹⁶.

En suma, el análisis sobre el mérito de la información que debe ser conocida deberá ponderarse con el carácter confidencial que poseen ciertas informaciones, para lo cual es aplicable lo expuesto en el Capítulo Tercero⁸¹⁷, cuando tratamos la manera en la que debe actuarse en un supuesto conflicto o colisión entre derechos. Desde ese punto de vista, el habeas data opera como una línea delimitadora⁸¹⁸ que habrá de sopesarse al momento de la satisfacción tanto del derecho de acceso a la información pública como del derecho de acceso a la información ambiental, debiendo ponderarse los valores que subyacen en ambos derechos para evaluar cuál ha de prevalecer.

Cierta doctrina ha visto una similitud entre el habeas data y el derecho motivador de estas páginas⁸¹⁹, categorizando el derecho de acceso a la información como un habeas data “impropio”⁸²⁰, o bien como una subespecie de habeas data informativo extinguiéndose en tal procedimiento. Ambos derechos pueden coincidir en algún punto, puesto que el objeto de los dos derechos es la obtención de una determinada información –si bien de naturaleza diferente en uno y otros-, y presumiblemente “preparador” de una vía o instancia posterior.

⁸¹⁴ Tensión que analiza L. L. BELFER, “*Régimen de libre acceso...*”, ob. cit., pp. 10 y ss.

⁸¹⁵ Conflicto que entre muchos advierte C. MARTÍNEZ GARBINO, “*Acceso a la información...*”, ob. cit., p. 2.

⁸¹⁶ Conf. a I. C. DEL CASTILLO VÁZQUEZ, “*Transparencia...*”, ob. cit., pp. 236 y ss., quien se apoya en R. ALEXANDER; en la misma dirección E. GUICHOT, “*Acceso a la información...*”, ob. cit., p. 438.

⁸¹⁷ Sub-párrafo III.4.6.9, denominado “La ponderación como método para la resolución de tales conflictos”.

⁸¹⁸ Para M. E. MONTERO y S. J. MARTÍN, “*Análisis comparativo del habeas data y el acceso a la información pública*”, extraído de la dirección web www.profesorjimenez.com.ar/2001, p. 2 el derecho de habeas data opera como una “barrera” del derecho de acceso a la información pública.

⁸¹⁹ En ese sentido se ha sostenido, que el derecho de acceso a la información pública y el habeas data “pueden tildarse como parientes de una misma familia de derechos”, M. E. MONTERO y S. J. MARTÍN, “*Análisis comparativo del habeas data...*”, ob. cit., p. 1.

⁸²⁰ En relación al “propio” o común que es el que se refiere a los datos personales, es la teoría de O. R. PUCCINELLI, “*El habeas data en Iberoamérica*”, en la obra colectiva *El amparo constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1999, pp. 189 y ss.

IV.2.7. Con el derecho de libertad de expresión

Cuando consultamos determinadas fuentes de conocimiento -principalmente las descritas en el Capítulo Primero-, vimos que muchas veces, la voluntad de la normativa internacional era el acompañamiento del derecho de información ambiental con el de libertad de expresión. Por nuestra parte, si bien observamos una relación, no vemos que ésta sea estrecha. En ese contexto, hemos advertido también la notable trascendencia que se le otorgaba a los medios de comunicación como sujetos conductores de información y por tanto intermediarios a efectos de que sea aprehendida o conocida por la sociedad en general.

El derecho de libertad de expresión se encuentra reconocido en el texto constitucional español a través del artículo 20, que prevé diferentes modulaciones del mismo por medio de sus cinco incisos, que distingue cuatro tipo de derechos fundamentales que integran a aquel: en su sentido estricto⁸²¹: el de creación literaria, artística, científica y técnica⁸²²; la libertad de cátedra⁸²³; y el de libertad de información tanto en para comunicarla como recibirla⁸²⁴.

En esa línea y en el Derecho argentino, el derecho se halla en el artículo 14 CA de su parte dogmática, que en breves palabras dispone, al enumerar ciertos derechos de los habitantes de la Nación el de “publicar sus ideas sin censura previa”, el que tiene estrecho vínculo con el artículo 32 CA⁸²⁵. Nadie discute acerca de la importancia y

⁸²¹ Artículo 20. 1.a CE

⁸²² Artículo 20.1.b CE.

⁸²³ Artículo 20.1.c CE.

⁸²⁴ Artículo 20.1.d CE. Sobre el derecho de libertad de expresión, conf. a E. ESPÍN, “Los derechos de libertad. Libertades de expresión e información”, en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, ob. cit. pp. 259; asimismo F. BALAGUER CALLEJÓN (Coord.), en la obra colectiva, *Derecho Constitucional*, ob. cit., pp. 138 y ss., éste último autor en relación al derecho, su bien jurídico tutelado y reglas interpretativas destaca tres argumentos: la búsqueda de la verdad, el principio democrático y la faceta de libertad individual.

⁸²⁵ Que establece: “El Congreso federal no dictará leyes que restrinjan la libertad de imprenta o establezcan sobre ella la jurisdicción federal”.

trascendencia de este derecho en el Estado democrático actual, en el que ocupa una posición preferencial⁸²⁶.

Como diferencia de base con el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de libertad de expresión se cimenta sobre una libertad negativa, en la que el Estado debe abstenerse⁸²⁷, no inmiscuirse en la actividad de quienes ejerzan o pudieran ejercer el derecho. Este derecho puede tener, en su modulación de la búsqueda y recepción de la información, conexión con el artículo 105.b CE, o bien con el derecho de acceso a los archivos o documentos de naturaleza pública.

Ya a lo largo del Capítulo Tercero tratamos de determinar las características y dotes particulares de nuestro derecho a fin de dejar claro, tanto su carácter accesorio respecto del derecho subjetivo a disfrutar/gozar del medio ambiente, como de su diferenciación con otros derechos con los que podría *prima facie* tener similitud o conexión. De esta manera y atento a la propia esencia del derecho de libertad de expresión en sus múltiples formas, estimamos que al ser éste un derecho de libertad y el nuestro un derecho netamente prestacional, no requiere un análisis más profundo. Con lo anterior, no queremos decir que el Estado adopte en todos los casos una posición neutral, sino que atento a las características de las sociedades modernas, debe también crear las condiciones para que esa libertad negativa pueda ser efectiva.

IV.3. ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES EN MATERIA AMBIENTAL: DOS DERECHOS INSEPARABLES

Antes de analizar el mecanismo participativo propiamente dicho, estimamos necesario precisar que este instrumento –ya reconocido con *status* de derecho–, aunque con mucha relación con el nuestro, es un derecho diferente al que se estudia en estas

⁸²⁶ E. ESPÍN, *ibídem*.

⁸²⁷ Como señala, apoyándose en la SSTC 6/81 y 86/82, Medio de Comunicación social del Estado I y II, E. ESPÍN, “*Los derechos...*”, *ob. cit.*, p. 261.

páginas. Por esta razón, es extraño al objeto de la presente tesis. Dejamos asentada tal situación, por el diferente tratamiento, en cuanto a su exhaustividad y profundidad del instituto participativo⁸²⁸ en materia ambiental. Hecha la aclaración pertinente, ante todo queremos dejar sentada nuestra posición en relación al término “democracia ambiental”⁸²⁹, dentro de una más comprensiva “política verde” o ecologismo político, entendido a grandes rasgos como la relación del hombre con la naturaleza, y la consideración de ésta como políticamente relevante⁸³⁰.

En ese sentido, no coincidimos que sea un término ajustado o acorde que signifique la implicación de todos en los temas vinculados al entorno natural. Estimamos que democracia es un término que contiene un objeto diferente, que en pocas palabras significan el gobierno de todos, en otras palabras de un concepto demasiado “fuerte”, que excede con creces lo que acontece con los llamados tres pilares de derechos ambientales. Sin embargo, no cabe duda que dichos términos en sí mismos tienen en su conjunto un notable atractivo, cuyos elementos son según la doctrina: acceso a la información, participación y acceso a la justicia.

Quizás estamos en ciernes de una nueva forma de democracia⁸³¹, que reformularía o redefiniría ciertos aspectos del sistema del clásico sistema democrático⁸³². Nos preguntamos ¿Cómo podríamos hablar de una democracia ambiental si en la mayoría de los casos en que se ejercita la participación podrá dejarse de lado en la decisión?

⁸²⁸ Situación que también ocurre con el acceso a la justicia y a la tutela administrativa, tratados *infra* en el punto N° 5 del presente capítulo.

⁸²⁹ A este respecto, conf. a M. PRIEUR, “La Convention d’Aarhus, instrument universal de la démocratie environnementale”, en Revista Juridique de l’environnement, Número Especial, 1999, pp. 9 y ss., también lo dice la ley y muchos instrumentos internacionales.

⁸³⁰ Sobre “política verde”, conf. entre otros, A. DOBSON, *Pensamiento político verde*, Paidós, Barcelona; M. ARIAS MALDONADO, “Democracia verde versus democracia liberal: ¿Hacia un nuevo modelo democrático?”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 105, julio-septiembre, 1999, pp. 177 y ss.; asimismo A. VALENCIA SÁIZ, “Democracia...”, ob. cit., p. 80 y ss.; R. GOODIN, *Green political theory*, Polity, Londres, 1992.

⁸³¹ Como lo sostienen E. PÉREZ y J. MAKOWIAK, “El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional”, Revista Electrónica de Derecho Ambiental, N° 4, 2004, p. 4.

⁸³² Para referirse a esta nueva especie de participación democrática ambiental, R. L. LORENZETTI habla de una “democracia intensiva”, *Teoría...*, ob. cit., pp. 91 y ss.

Con este interrogante deseamos dejar planteada la cuestión y tomar una posición que nos parece correcta, empero lejos estamos de brindar una solución ya que una respuesta o argumento presentable excedería con creces el objeto motivador de estas páginas. No estamos diciendo con ello que la participación ambiental debe constituir como una sub-especie de democracia directa en temas de esa índole, sabemos de las grandes complicaciones que ese sistema trae aparejado⁸³³.

Mucho de su progreso se debe a la tendencia nacida en el Derecho internacional de involucrar a los particulares en la asuntos relativos al ambiente⁸³⁴; es frecuente su articulación junto al derecho objeto del presente trabajo, ya que en la generalidad de los casos se enuncian de forma conjunta⁸³⁵. Esta tendencia internacional encontró acomodo en los órdenes internos sobre la plataforma de nuevos paradigmas de gobierno y toma de decisiones, en los que la problemática ambiental fue una suerte de punta de lanza para modificar la idiosincrasia de la sociedad actual⁸³⁶ y la forma de actuar del Estado en su relación con sus administrados⁸³⁷, reformulando la ya superada división entre

⁸³³ Sobre la difícil articulación de la participación política directa de los particulares, puede consultarse el trabajo de N. PÉREZ SOLA, *"Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos"*, Revista de Derecho Político, N° 41, 1996, pp. 116 y ss.

⁸³⁴ Advierte F. LÓPEZ RAMÓN, al analizar las fuentes ambientales del Derecho Comunitario, la importancia de la participación de los particulares en el cumplimiento de las directivas y las demás normas comunitarias y la posibilidad de su denuncia, valiéndose de la "doctrina del efecto directo", en *"Caracteres del Derecho..."*, ob. cit., pp. 71 y ss.

⁸³⁵ Esta conexión también se refleja en la doctrina, ejemplo de ello lo materializan entre muchos, los autores: A. GARCÍA URETA, *"Algunas cuestiones..."*, ob. cit.; X. EZEIZABARRENA, *"Participación..."*, ob. cit.; A. GARCÍA URETA, *"Algunas cuestiones..."*, ob. cit.; J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, *"El Convenio..."*, ob. cit.

⁸³⁶ B. LOZANO CUTANDA se refiere a la conciencitación, la que inevitablemente requerirá un de un cambio brusco en *"Eclosión y crisis..."*, ob. cit., p. 391; en similar sentido y desde el plano político A. VALENCIA SÁIZ, *"Democracia..."*, ob. cit., p. 80, quién se apoya en el razonamiento de A. GIDDENS, *Más allá...*, ob. cit., p. 25.

⁸³⁷ M. RAMÍREZ, *"El reforzamiento de la participación política"*, Revista de Derecho Político, N° 36, 1992, pp. 30 y ss., quien sostiene en su oportunidad que "Hoy salvar la democracia es hacerla más participativa. Más rica en razones. Más cercana a los intereses concretos. Más presta al consenso". También en la doctrina española, en un trabajo de 1989, A. PÉREZ MORENO, advertía algunos "síntomas de decaimiento de la euforia de la participación", sobre todo se refería a las normas encargadas de desarrollar el principio participativo a diez años y fracción de la sanción de la Carta Magna española, endilgando como causa principal al "exceso de politización de la vida social", en *"Crisis de la participación administrativa"*, Revista de Administración Pública, N° 119, mayo-agosto, 1989, pp. 94 y ss.

Estado y sociedad impuesta por el modelo liberal⁸³⁸. Este proceso a su vez deberá encajarse en un más amplio espectro, el de la llamada mundialización⁸³⁹.

Puede ser quizás que el derecho ambiental en general y el derecho de acceso a la información, el de participación y el de acceso a la justicia en tal materia, puedan contribuir a revertir esa separación entre instituciones y comunidad. Con el derecho a la información y participación de los ciudadanos se ha dicho que se reduce el ámbito de actuación de la Administración debido a esta nueva injerencia de los privados en la faena estatal, ya sea para garantizar sus derechos o para controlar dicha labor.

A lo largo de esta tesis venimos diciendo que la problemática ambiental compete en mayor medida al Estado⁸⁴⁰. Que se necesita un Estado ubicuo, cuasi omnipresente, para alcanzar los objetivos constitucionales españoles y argentinos. Ambas Constituciones al reconocer un derecho subjetivo ambiental (cuyo núcleo entraña a su vez una panoplia de derechos de naturaleza instrumental), imponen una obligación como carga de ese derecho y para proteger el bien jurídico indicado. Ahora bien y como corolario de esta brevísima reflexión y fruto de esa obligación impuesta a todos nace el principio de participación⁸⁴¹ en clave ambientalista.

El profesor FERNÁNDEZ SEGADO indica que las comunidades sociales actuales están compuestas por una pluralidad de subgrupos o intereses, que interfieren en diferentes formas participativas en defensa de sus propios intereses, otorgándoles determinadas vías para que sus argumentos puedan ser oídos para luego ser considerados en la decisión⁸⁴². Al involucrar a la comunidad, se la convierte en actora y

⁸³⁸ M. SÁNCHEZ MORÓN, "El principio de participación...", ob. cit., p. 172.

⁸³⁹ Al respecto y sobre las consecuencias que derivan de la globalización, en cuanto a la modificación del rol del Estado, puede conf. entre otros a J. MARTÍNEZ DE PISÓN, "Globalización...", ob. cit., en la obra colectiva, *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), ob. cit., pp. 41 y ss.

⁸⁴⁰ Recordemos que a éste le compete brindar un mínimo mejorable ecológico que permita el libre desarrollo de la persona, que opera para ésta también como una garantía, conf. a J. J. I. MANZANO, "El bienestar posible...", ob. cit., p. 64.

⁸⁴¹ La Constitución de Colombia por ejemplo recepta de forma textual el principio participativo al expresar en su artículo 79 que dispone: "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en decisiones que puedan afectarlo".

⁸⁴² F. FERNÁNDEZ SEGADO, *Aproximación a la ciencia de Derecho constitucional (su concepto, bidimensionalidad, vertiente valorativa, contenido y método)*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1995, p. 196.

garante de la actividad del Estado⁸⁴³, que atento a las nuevas modalidades impuestas por la realidad social y las necesidades derivadas de ella, se ha visto rebasado, y debe readaptarse a los nuevos requerimientos imperantes⁸⁴⁴.

Afirma el iusambientalista PRIEUR, que el derecho a la información está estrechamente vinculado a la participación como mecanismo cuyo objetivo es acrecentar el nivel de efectividad de la política ambiental⁸⁴⁵. Más allá de que se traten de derechos instrumentales o procedimentales, consideramos que participación e información, en el sentido de la presente, tesis marchan de forma conjunta e inseparable, son conceptos que se correlacionan en la concienciación de la problemática ambiental de manera directa e indirecta⁸⁴⁶, en definitiva son derechos imantados. Ambos favorecen la democracia⁸⁴⁷ porque ésta procura en forma permanente perfeccionar el ideal originario y frente a los problemas actuales de burocracia política o administrativa, impidan se desatiendan los intereses de la comunidad⁸⁴⁸.

Ahora bien, cabe un interrogante ¿Qué nacería primero la participación o la información? La primera opción, es decir para participar es necesario primero estar informado⁸⁴⁹, tiene argumentos sólidos, ya que no se podría participar en una cuestión

⁸⁴³ J. JORDANO FRAGA, "La Administración...", ob. cit., p. 137.

⁸⁴⁴ Tal como afirma S. MUÑOZ MACHADO, "Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de la participación en la administración", Revista de Administración Pública, N° 84, p. 530, para quien "La Administración ha ido tomando a su cargo nuevas misiones respecto de la sociedad y ha pretendido atenderlas levantando nuevos pisos sobre las estructuras de su viejo edificio, resistiéndose a despojarse de poder y estructurando sus mecanismos de acción a base de estructuras rígidamente jerarquizadas y centralizadas, hasta que la sobrecarga de funciones ha hecho ceder los cimientos del sistema."

⁸⁴⁵ M. PRIEUR, *Droit de l'Environnement*, Dalloz, 1991, p. 91.

⁸⁴⁶ Conf. J. I. CUBERO, M. ITURRIBARRIA, I. LASAGABASTER, *Acceso a la información...*, pp. 77 y ss.

⁸⁴⁷ M. ARIAS MALDONADO sostiene sobre el modelo participativo en materia medioambiental, que existe una "democratización de la democracia", en su artículo *Democracia verde versus...*, ob. cit., p. 186.

⁸⁴⁸ R. L. LORENZETTI, "El paradigma del Estado de Derecho", Revista La Ley, F. 1415, 2005, p. 5, quien se basa en las ideas de N. BOBBIO, G. PONTARA y S. VECA, *Crisis de la democracia*, Ariel, Barcelona, 1985.

⁸⁴⁹ Como sostienen entre otros B. LOZANO CUTANDA, *Derecho ambiental...*, ob. cit., p. 232; A. J. FALBO, "La información Ambiental como principio rector de la protección del ambiente", Revista de Jurisprudencia Argentina, 2003-III, p. 1246; QUIROGA LAVIÉ, BENEDETTI y CANICACELAYA, *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal - Culzoni, Buenos Aires, 2001, Tomo II, p. 874; J. J. I. MANZANO, "Acceso a la información...", ob. cit., p. 135.; A. L. AMMIRATO, "Acceso...", ob. cit., p. 108; J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 280; A. BARREIRA, P. OCAMPO y E. RECIO, *Medio ambiente y Derecho internacional...*, ob. cit., p. 546; L. CASADO CASADO, "El

que no se conoce o sobre algo que no se sabe. Pero lo relevante es que ambas son herramientas convertidas en derechos, a veces es difícil su separación, aunque sean – por lo menos en la teoría- perfectamente divisibles y detectables autónomamente. De nuestra parte, consideramos que pese a que el orden no alteraría el resultado, puede suceder que un sujeto que decida participar incoe una presentación que le permitiera el acceso a cierta información ambiental. Con lo cual se hace lábil la determinación de que se inicia primero. En el orden elegido por la Ley 27/2006⁸⁵⁰, la información se haya regulada con carácter previo a la participación, de los tres bloques de derechos que la misma consagra. Nosotros preferimos apartarnos de esta suerte de prevalencia entre estos dos intereses ya consagrados como derechos, apoyados sencillamente en que poco aportaría a la efectividad de tales derechos dejando meramente planteada la cuestión.

Un interesante interrogante plantea MANZANO al advertir la relación entre el Derecho y la técnica en los mecanismos participativos, vale decir, la incidencia y el alcance que pudiere tener la participación en una decisión ambiental ponderándola con parámetros o estudios científicos sobre un asunto particular⁸⁵¹.

Dicho autor da una respuesta negativa⁸⁵² a esa pregunta; a su juicio no conviene que el sólo argumento técnico se convierta en el único a tomarse en cuenta a la hora de tomar iniciativas o resoluciones ambientales, porque hay cuestiones que escapan a tales conocimientos, que sin embargo han de ser tomadas en cuenta al decidir para no caer en arbitrariedades⁸⁵³.

Al estrecho vínculo entre información y participación habría que añadir también a la educación de la población. La confluencia de estos tres instrumentos⁸⁵⁴ y la materialización de las políticas que moderen el estilo marcadamente consumista-individualista de la actividad contribuirán a una mayor protección del ambiente como

acceso a la información ambiental..., ob. cit., p. 243; E. RUIZ VIEYTEZ, *“El derecho al ambiente...”*, ob. cit., p. 311.

⁸⁵⁰ Estudiada en el punto III.2.1.3 del Capítulo Tercero.

⁸⁵¹ J. JARIA I. MANZANO, *“Legitimidad técnica...”*, pp. 111 y ss.

⁸⁵² J. JARIA I. MANZANO, *“Legitimidad técnica...”*, ob. cit., p. 114.

⁸⁵³ Conf. sobre este tópico a T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad...*, ob. cit.

⁸⁵⁴ Para A. PALLARÈS SERRANO, estos dispositivos hacen también de “contrapoder estimulador”, en el sentido de limitar la acción del hombre sobre el avance en la naturaleza y sus efectos nocivos, en *“La participación pública en materia de medio ambiente”*, en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 299.

objeto digno de protección jurídica. El Estado⁸⁵⁵ tiene a cargo la fundamental tarea, en todo nivel educativo, de formar a las nuevas generaciones en los valores ambientales que las sociedades actuales aprecien.

La información y la participación ambientales⁸⁵⁶, junto con la educación, tienen por nota compartida referirse a una materia que es multidisciplinar (en el sentido que se basa en estándares científicos) y a la vez dinámica, puesto que necesita ir modificándose y perfeccionándose conforme pasa el tiempo, cambian los resultados y evolucionan las técnicas respectivas. Por todo ello, sumado a que como todo lo prestacional necesita indefectiblemente de dinero, no es tarea sencilla realizar una política ambiental que desarrolle las previsiones constitucionales.

En cuanto a cómo puede ser ejercida la participación, sintetizamos dos posiciones: participación ciudadana individual y participación corporativa, esta última es la que se realiza por medio de una organización privada cuyo objeto se concentre en la defensa de intereses comunes⁸⁵⁷, que en general adoptan la forma de ONGs.

Los conceptos de acceso a la información y participación pueden insertarse en un plan estratégico general ambiental mucho más amplio que los contenga junto a otros instrumentos para lograr influir⁸⁵⁸ en una decisión de esta naturaleza porque básicamente contribuyen a construir confianza⁸⁵⁹.

⁸⁵⁵ K. GRÖSCHNER, *"La ilustración..."*, ob. cit., p.137.

⁸⁵⁶ Advierte A. GARCÍA URETA, al analizar el Convenio Aarhus, que existen disposiciones relativas a la información al servicio de la participación, lo que puede proyectarse a la Ley 26/2007, en *"Algunas cuestiones..."*, ob. cit., p. 58.

⁸⁵⁷ M. SÁNCHEZ MORÓN, *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980, p.112; argumento que reitera el mismo autor en *"El principio de participación..."*, ob. cit., p. 197, quien sostiene que "el reparto de parcelas de poder e influencia entre los diversos grupos políticos y de intereses, con sus consecuencias clientelistas y, a la larga, desestabilizadoras".

⁸⁵⁸ En el mismo sentido J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política...*, ob. cit., p. 72.

⁸⁵⁹ I. FELCMAN, G. BLUTMAN, A. AZCORRA y L. GOYBURU, *"Planificación estratégica..."*, ob. cit. pp. 249 y ss., quienes definen a los planes estratégicos como una "tecnología de gestión", diferenciando el plan estratégico normativo del participativo. Sobre el particular, puede consultarse también a I. FELCMAN y G. BLUTMAN, *Nuevos modelos de gestión*, Temas, Buenos Aires, 2011; D. FRED, *Conceptos de administración estratégica*, Pearson-Prentice Hall, México, 2003, entre otros. Por su parte, desde un enfoque que tienda a la efectividad de los derechos ambientales, vale la mención como medio alternativo para lograrla a las ECA's (Entidades Colaboradoras de la Administración), conf. sobre las mismas a L. CASADO CASADO, J. R.

En resumen y adaptado al tema que nos ocupa, entre publicidad y participación existe un punto o vértice común que es la información⁸⁶⁰, sin importar la forma en que ésta sea aprehendida.

IV.3.1. La función del derecho a participar

Tal como sucede con el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho de participación ambiental es también un derecho instrumental. Por esa razón, estimamos que la función⁸⁶¹ de este derecho se subdivide en dos partes netamente diferenciadas según los argumentos que esgrimiremos a renglón seguido. Preliminarmente estimamos pertinente asentar un argumento doctrinal, que se centra en la concepción participativa del derecho ambiental, es decir como derecho colectivo de participación⁸⁶². En realidad, tanto el derecho de acceso a la información ambiental como el derecho a participar se alinean a un segmento de modelos participativos en la vida estatal de la comunidad⁸⁶³, en la que toman intervención los particulares en determinados procedimientos.

En ambas formas, ya sea en su función inmediata y mediata, lo que se busca es incidir, intentando directamente inclinar en base a determinados argumentos el proceso que va a desencadenar una decisión determinada, como indirectamente procurar la consumación del derecho a un ambiente adecuado de toda persona.

FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., pp. 20 y ss.

⁸⁶⁰ S. J. MARTÍN, "El derecho al libre acceso...", ob. cit., en la obra colectiva *Derecho...*, ob. cit., p. 293.

⁸⁶¹ B. LOZANO CUTANDA califica este tipo de participación como una "intervención directa de los ciudadanos en la Administración", desglosándola en participación orgánica, participación funcional y participación cooperativa, en *Derecho ambiental...*, ob. cit., pp. 251 y ss.

⁸⁶² Entre ellos, J. L. SERRANO MORENO, "El derecho subjetivo al ambiente", *Revista Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, N° 16, 1988, pp. 71 y ss.; E. RUIZ VIEYTEZ, "El derecho al ambiente...", ob. cit., p. 334; J. DE LUCAS, "El principio de solidaridad como fundamento del derecho al medio ambiente", *Revista de Derecho Ambiental*, N° 12, 1994, pp. 51 y ss.

⁸⁶³ J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política...*, ob. cit., p. 71, quien se apoya principalmente en la doctrina italiana de "democracia participativa" de A. PIZZORUSSO.

Si decimos que una de las finalidades más trascendentes del derecho a participar la encontramos en la posibilidad de incidir primero en el procedimiento y después en el acto decisorio, entonces necesariamente se debe promover la extensión de los espacios destinados a los procesos y relaciones de poder, alejándose del viejo modelo administrativo.

La función del derecho a participar en la protección ambiental, se inscribe en la obligación impuesta por las constituciones española y argentina como carga a la satisfacción de ese derecho. De esta manera, ese deber de conservación (CE) y de preservación ambiental (CA) es llevado a la práctica mediante los mecanismos participativos.

IV.3.1.1. Función inmediata: conocimiento, transparencia y control del procedimiento

Con la puesta en práctica de los mecanismos participativos, el papel del Estado no reduce sus facultades o potestades⁸⁶⁴, sino que por el contrario y con carácter auxiliar, se añaden nuevos instrumentos suministrando una ayuda en beneficio de la actividad de aquel. El mecanismo participativo tiene por fundamento también dar legitimidad⁸⁶⁵ y confianza en el actuar de los poderes públicos, achicando las brechas burocráticas entre gestores y gestionados⁸⁶⁶, por favorecer un intercambio entre público y Administración, integrando al primero la decisión que adopte la segunda⁸⁶⁷.

⁸⁶⁴ A. EMBID IRUJO, "El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?", en la obra colectiva, *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, Madrid, 1999, p. 291.

⁸⁶⁵ A. GARCÍA URETA, "Algunas cuestiones...", ob. cit., p.46; en esa línea J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 286 y ss., quienes señalan que entre las virtudes se hallan: la mejora de la racionabilidad en las decisiones; mayor grado de legitimidad; eleva la transparencia; favorece a la democracia; da mayor confianza; y garantiza el cumplimiento de la normativa ambiental.

⁸⁶⁶ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 279.

⁸⁶⁷ A. PÉREZ MORENO analizando desde la óptica de la participación administrativa *per se*, establece tres funciones básicas de la misma: "la primacía de la función administrativa como servicio objetivo y eficaz a los intereses generales, la reducción de los conflictos fácticos y de los litigios y el sometimiento al control judicial de dicha participación administrativa", en "Crisis de la participación...", ob. cit., pp. 127 y ss. Sobre la transformación en la relación entre la

Mediante la participación en la toma de decisiones, ya sea en materia ambiental como en otras, el resultado será una resolución o una regulación consensuada entre aquellas personas o grupos con intereses que *prima facie* son contrapuestos. El “envolver” de responsabilidad a la ciudadanía mediante un papel activo implica una especie de descentralización en la toma de decisiones al nivel que corresponda⁸⁶⁸. Esta participación se asienta sobre el traspaso de funciones desde el área pública hacia la privada⁸⁶⁹, en virtud de la difícil concreción del ideal ambiental planteado por el Estado ya sea en forma singular o corporativa.

Se ha dicho que el derecho de participación tiene naturaleza procedimental, lo que acarrea un mejor servicio y mayor efectividad en la función administrativa. Este carácter procedimental, opera tanto en la etapa de formación de la voluntad (procedimiento en sí mismo) como también en la etapa decisoria.

Una aparición que es menester destacar, son las organizaciones no gubernamentales, que aglutinan intereses ambientales individuales o colectivos. A este tipo de organizaciones se les suele reconocer amplias facultades para el involucramiento de los particulares, tanto en procedimientos administrativos como judiciales, siendo muy útiles a tal efecto. En ese sentido, al otorgar grandes facultades a tales sectores, asociaciones o grupos sociales que deben representar y defender los intereses comunes, acontece una *tergiversación política de colaboración*⁸⁷⁰, desvirtuando el verdadero sentido para las que fueran concebidas.

Administración y los individuos y la colaboración que debe imperar en tópicos ambientales puede consultarse a L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., pp. 27 y ss.

⁸⁶⁸ M. ARIAS MALDONADO, “*Democracia verde versus...*”, ob. cit., p. 192; quien a su vez advierte un potencial conflicto entre democracia ecológica y democracia liberal, ya que ésta última se basa en el interés individual.

⁸⁶⁹ L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., p. 22.

⁸⁷⁰ A. PÉREZ MORENO, “*Crisis de la participación...*”, ob. cit., pp. 92 y ss., para quien las facultades otorgadas a estos sectores sociales pueden ser utilizadas como una “mera ostentación de democracia, o utilizarlos, solapadamente, como instrumentos de control”.

Es indudable que la función inmediata de la misión participativa es la de tratar de influir en la decisión de una determinada autoridad para dar cumplimiento⁸⁷¹ los mandatos constitucionales previstos por los artículos 45 CE y 41 CA. Lo indicado encuentra su razón en el momento en que debe ser instrumentada tal tarea de influencia, que solamente es eficaz si se lleva a cabo de forma preliminar a la toma de una determinada decisión, o sea en la etapa de formación de la misma⁸⁷²

Ahora bien, de qué manera o qué camino hay que tomar para esa tarea de influencia⁸⁷³; a nosotros nos parece que hablando y siendo escuchado; debatiendo; argumentando, preguntando y repreguntando, salvando las dudas, personalizando el propio procedimiento, tanto con la administración como terceros o actores, ayudando en definitiva a tomar una decisión consensuada y dotada del mayor grado de legitimidad, de manera que su cumplimiento sea voluntario y no impuesto.

Entre información, participación y la opinión⁸⁷⁴ de los involucrados existe una relación cuya demarcación es lábil –acaso innecesaria–; lo esencial es que las mismas se interrelacionan entre sí, importando a nuestro criterio el fin al que se dirigen y no tanto su definición conceptual a través de rígidas categorizaciones.

La señalada capacidad limitada para influenciar una decisión o situación determinada no significa que el Estado o Administración deba consensuar con los particulares para llegar a aquella⁸⁷⁵, sino que se otorga la oportunidad de escuchar –en un sentido amplio– a quienes por determinadas circunstancias quisieran involucrarse en un tema ambiental determinado tengan o no afectación directa.

⁸⁷¹ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 280, quienes señalan que “la participación supone así un requisito indispensable para lograr el éxito de cualquier política moderna que en materia medioambiental se formule”.

⁸⁷² Es el pensamiento de F. E. FONSECA FERRANDIS, que si bien se refiere al procedimiento administrativo común, encaja perfectamente para lograr una eficiente “influencia ambiental” en nuestro caso, en “*El derecho constitucional a participar en asuntos públicos y el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo*”, Revista Actualidad Administrativa, 2000, pp. 37 y ss.

⁸⁷³ A. DOBSON, *Pensamiento...*, ob. cit., p. 47.

⁸⁷⁴ Conf. a J. A. GÓMEZ YAÑEZ, “*Información ambiental y opinión pública*”, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento...*, ob. cit. pp. 223 y ss., el autor vaticina que “la información ambiental será una de las materias determinantes de la opinión pública”.

⁸⁷⁵ A. PALLARÈS SERRANO, “*La participación pública en materia de medio ambiente*”, en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 300.

Encontramos razón al argumento según el cual a medida que crece el grado de discrecionalidad de la Administración, mayor tiene que ser la participación de los individuos en la toma de decisiones en asuntos públicos como el ambiental⁸⁷⁶. De esta forma se reduciría el margen a este tipo de actos, inclinándolos hacia el principio democrático, cuya materialización operaría con la participación en las decisiones de ese tipo.

En esa línea, encuentran pleno acomodo los principios de transparencia administrativa y su correlativo control en el procedimiento para alcanzar una determinada decisión⁸⁷⁷. Al mismo tiempo advertimos otra de las virtudes que posee la participación desde el punto enfocado, la de tratar o por lo menos plantear una determinada cuestión en una fase temprana. Es de resaltar también, que si bien lo ideal sería que la comunidad tome intervención en una fase temprana, para evitar caer en indeseables consecuencias, corren por su parte el régimen sancionatorio ambiental⁸⁷⁸, en el cual también tiene cabida las acciones ciudadanas, entendidas como aquellas que se instauran para denunciar un posible incumplimiento de leyes ambientales susceptible de ser sancionado⁸⁷⁹.

Bajo pena de caer en repeticiones y para el verdadero funcionamiento de las alternativas participativas, lo que no se reduce a lo ambiental-, debe haber una reformulación del vetusto sistema impuesto por el secretismo u opacidad estatal; puede

⁸⁷⁶ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A.R. DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 286.

⁸⁷⁷ Conf. J. J. I. MANZANO, *"Acceso a la información..."*, ob. cit., p. 124; el autor observa que los mecanismos participativos en actos y procedimientos administrativos operan como "correctores del déficit democrático" de los mismos, yuxtaponiéndolos a los actos parlamentarios; en la misma línea, E. PÉREZ y J. MAKOWIAK, sostienen que "en la actualidad se considera que el derecho de acceso a la información es un requisito de participación ciudadana democrática dentro de un Estado demasiado complejo, que sucumbe a su propia dinámica burocrática", en *"El derecho de acceso a la información..."*, ob. cit., p. 9; desde el plano de la participación administrativa y su vinculación al principio de transparencia, conf. a M. SÁNCHEZ MORÓN, *"El principio de participación..."*, ob. cit., p. 201.

⁸⁷⁸ Contemplados en los plexos constitucionales de los órdenes jurídicos comparados.

⁸⁷⁹ A. PEÑALVER I CABRÉ, *"Nuevas tendencias..."*, ob. cit., p. 180, quien apoyado en el Derecho estadounidense prevé que estas *citizen suits* sean impetradas para suplir las falencias de una eventual inactividad administrativa.

en este sentido el Derecho ambiental, entendida como rama jurídica, ser la punta de lanza para que tal cambio de conciencia⁸⁸⁰ opere en la cotidianidad.

Los principios defendidos por el modelo participativo ambiental⁸⁸¹, encuentran su punto neurálgico en la solidaridad con un bien que nos pertenece a todos⁸⁸², para lo cual es posible el uso de mecanismos clásicos pero readaptados a los nuevos requerimientos sociales y nacidos de la propia autonomía individual.

En suma, si se atribuye a la denominada crisis del Estado social las consecuencias de la también crítica situación del medio ambiental, principalmente por asentarse sobre la base de proporcionar un Estado de bienestar en el que no tuvo en cuenta a los bienes naturales⁸⁸³ –o solo los tuvo en cuenta para su explotación sin tasa-, puede resultar razonable que la solución se busque en un Estado democrático⁸⁸⁴ y con plena participación ciudadana⁸⁸⁵. Con la implementación y puesta en práctica de este derecho podemos decir que se ve refleja la superación por uno de los instrumentos de la “democracia participativa”⁸⁸⁶ sobre la “democracia representativa”⁸⁸⁷, prevaleciendo el Estado democrático de derecho por encima del Estado social de Derecho.

⁸⁸⁰ Si bien se expresan sobre el acceso de acceso a la información pública, indican la necesidad de un “cambio cultural” J. L. SCATOLINI y F. VERBIC, “El derecho de acceso a los documentos...”, ob. cit., p. 7.

⁸⁸¹ M. ARIAS MALDONADO, asevera que el mismo debe ceñirse tanto al principio de sustentabilidad como de una democracia desarrollada, en *Democracia verde versus...*, ob. cit., p. 192.

⁸⁸² M. SÁNCHEZ MORÓN sostiene que paralelamente al derecho de participación individual existe el derecho de participación de ciertos grupos políticos o sociales, dentro del cual podríamos incluir a la participación en clave ambiental, en “El principio de participación...”, ob. cit., pp. 183 y ss.; en esa línea N. PÉREZ SOLA, “Algunas consideraciones...”, ob. cit., p. 99.

⁸⁸³ J. J. I. MANZANO, “El bienestar posible...”, ob. cit., p. 68.

⁸⁸⁴ Sobre las diferentes fases del Estado de Derecho conf. a P. LUCAS VERDÚ, *Estimativa...*, ob. cit., p. 71.

⁸⁸⁵ Si bien su trabajo data de 1989, A. PÉREZ MORENO sostenía que en ese tiempo ya se percibía una “patología de mecanismos participativos”, en “Crisis de la participación...”, ob. cit., p. 100; por nuestra parte consideramos que tal situación es también consecuencia de la eclosión del Estado social.

⁸⁸⁶ E. PÉREZ y J. MAKOWIAK, “El derecho de acceso a la información...”, ob. cit., p. 3.

⁸⁸⁷ J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política...*, ob. cit., p. 73, el autor hace extensiva la “democracia participativa” a dimensiones sociales y económicas, mientras que la otra se refiere sólo al ámbito político-representativo.

IV.3.1.2. Función mediata: lograr una mayor efectividad del derecho al medio ambiente a partir de la mal denominada “democracia ambiental”

Más allá de las bondades del término respondemos a un interrogante ¿Cómo podríamos hablar de una democracia ambiental⁸⁸⁸ si en la mayoría de los casos en que se ejercita la participación podrá dejarse de lado en la decisión? Hay que reiterar algo fundamental: nosotros no nos consideramos una suerte de ecologistas a ultranza enmarcados dentro de una política verde que se acomode de forma prevalente al desarrollo sustentable por sobre otros derechos, valores o intereses; sino que creemos en que en el equilibrio de estas relaciones conflictivas, en cuanto a su posible y eficaz convivencia dentro un modelo social anhelado. Aquí radica el verdadero desafío y para afrontarlo necesariamente deberá transitarse por los cauces previstos en el ordenamiento jurídico. El riesgo de esta “democracia ambiental” consiste en convertir los mecanismos por los cuales se instituye y lleva a la práctica en meras actividades anecdóticas⁸⁸⁹.

Con todo, el derecho a la información, participación y acceso a la justicia contribuye a mejorar las relaciones con la sociedad. Coincidimos con GOODIN al decir que “el movimiento verde tiene mucho que decir acerca de la democracia”⁸⁹⁰.

De nuestro lado, adoptamos el criterio de que la participación es una herramienta que ayuda a construir elementos democráticos y de conocimiento y que no tiene naturaleza política sino ambiental⁸⁹¹.

⁸⁸⁸ Sostiene M. ARIAS MALDONADO, que “democracia verde designa aquel modelo democrático que consigue plasmar esos dos principios de la teoría política ecológica, su compromiso con la naturaleza y con una existencia sustentable y su voluntad de desarrollar la democracia, en un único modelo normativo”, en su obra *“Democracia verde versus...”*, ob. cit., p. 186; en sentido similar al nuestro al referirse a los Consejos Consultivos A. PEÑALVER i CABRÉ, *“ONGs y protección del medio ambiente”* en *Diccionario de Derecho ambiental* (Coord. B. LOZANO CUTANDA y E. ALONSO GARCÍA), Iustel, Madrid, 2006, p. 928.

⁸⁸⁹ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 287 y ss., quienes señalan que a la par de las virtudes de la participación se hallan dificultades, como lo son: la demora, el entramado que deviene en confusión entre intereses generales y particulares, el costo monetario y el difícil consenso.

⁸⁹⁰ R. GOODIN, *“Enfranchising the earth, and its alternatives”*, *Political Studies*, XLIV, 1996, p. 835.

⁸⁹¹ Ello, más allá de que lo ambiental o el ecologismo, entendido como que trata de extender los márgenes de la moral y la política para dar entrada al entorno vital como resultado de un modelo de producción sustentable, M. ARIAS MALDONADO, *“Democracia verde versus...”*, ob. cit., p. 180.

Distingue LORENZETTI, al exponer la nueva tipología de conflictos en las sociedades actuales y su nueva formulación, cuatro tipos de situaciones:

“Estado y ciudadanos, grupos económicos e individuos, mayorías y minorías e individuos entre sí”⁸⁹²

Dicho autor al fijar esas nuevas situaciones, lo hace al referirse a los límites del poder, entendiendo que entre los ejemplos enunciados se suscitan cuestiones de ponderación y equilibrio hasta encontrar una determinada alternativa. Creemos que en estos conflictos encuentra pleno acomodo los mecanismos participativos tanto de información como de participación propiamente dicha. Y ello no sólo en los conflictos que puedan suscitarse entre Estado y ciudadanos, sino también y de manera colateral entre grupos económicos e individuos y entre individuos. Un ejemplo lo sería el de la evaluación de impacto ambiental⁸⁹³, en el que de forma indirecta pero personalizada se debaten intereses ambientales entre aquellas personas (sean públicas o privadas) que deseen obtener autorización para una cierta actividad y aquellas otras personas interesadas en conocer y controlar dicho procedimiento y su resultado.

Entendemos que el modelo deliberativo en materia ambiental impuesto por la participación se encuentra estrechamente ligada al modelo de sustentabilidad⁸⁹⁴. Consideramos que la superación de los inconvenientes traídos por el constitucionalismo social clásico⁸⁹⁵, que se proyecta en lo ambiental, se halla en la instauración de un modelo democrático de sociedad, en el cual los mecanismos participativos –entre ellos el nuestro- operarían como mecanismos facilitadores de ese cambio. Lo experimentado en el campo ambiental podría ser luego desarrollado en otros sectores. Porque no sólo es necesaria la participación en materia ambiental sino que se requiere que la misma

⁸⁹² R. L. LORENZETTI, “*El paradigma...*”, ob. cit., p. 4.

⁸⁹³ Tratada en el Capítulo Tercero Punto 7.1.

⁸⁹⁴ M. ARIAS MALDONADO propone un modelo “normativo de sustentabilidad”, en *Democracia verde versus...*, ob. cit., p. 197; conf. también a J. J. I. MANZANO, “*El bienestar posible...*”, ob. cit., pp. 71 y ss., para quien el desarrollo sostenible se configura como un “nuevo paradigma del constitucionalismo existencial”.

⁸⁹⁵ Sobre el particular y la relación entre “deber ser y el ser” en materia ambiental y su encaje con el desarrollo sostenible, véase a J. J. I. MANZANO, “*El bienestar posible...*”, ob. cit., pp. 78 y ss.

comunidad⁸⁹⁶ se envuelva en los procesos de toma de decisiones que a la postre marcarán el modelo de sociedad futura en todo tipo de ámbitos.

Se superaría entonces el antiguo modelo de gestión estatal caracterizado por la separación Estado-Sociedad para dar cabida a uno nuevo en el que se despliegue un Estado deliberativo⁸⁹⁷ y de colaboración⁸⁹⁸ a la hora de tomar decisiones y de fiscalizar las acciones de los poderes públicos.

IV.3.2. Ámbito normativo del derecho de participación de los ciudadanos en temas ambientales: la remisión en algunos casos a normas sectoriales específicas

IV.3.2.1. España

Hay que recalcar que tanto en España como en Argentina, la participación ambiental debe insoslayablemente seguir los principios impuestos por la norma fundamental a la participación propiamente dicha⁸⁹⁹, aunque en rigor sean dos derechos diferentes. Ya en las páginas precedentes hacíamos un repaso sobre las previsiones participativas que hace la CE, debiéndonos enfocar principalmente en su artículo 9.2.

También es menester aclarar que nos centraremos principalmente en el marco regulatorio dado por la Ley 27/2006⁹⁰⁰, tal como venimos haciendo a lo largo de estas

⁸⁹⁶ Desde el plano participativo-ambiental en el Área de Libre Comercio de las Américas, conf. a V. H. RICCO, *"El ambiente y la participación pública en el proceso del ALCA"*, Revista La Ley, Suplemento Ambiental, N° 6, 2004, pp. 1 y ss.

⁸⁹⁷ J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 284, quienes se refieren a una "Administración deliberativa"; por nuestra parte hacemos más extensivo el término por considerarlo inclusivo de toda la actividad estatal.

⁸⁹⁸ L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., pp. 25 y ss.

⁸⁹⁹ Sostiene L. M. RETORTILLO BAQUER, *"La participación en la Administración Pública: Principios y límites"*, en la obra colectiva, *La participación*, III Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida, pp. 63 y ss., que tres son los principios constitucionales que sirven de orientación y límite a la participación: el principio de legalidad, el carácter servicial de la administración pública y el principio de eficacia

⁹⁰⁰ Hacemos tal aclaración atento a la profusión del principio participativo en el derecho español, el que consideramos que excede el objeto del presente trabajo, ejemplo de tal profusión

páginas. Ahora bien, al abordar la Ley 27/2006, apuntamos que ella destacaba tres pilares que se configuran como tres derechos ambientales distintos, aunque estrechamente interrelacionados. Decíamos también que dicha norma transponía, en el orden jurídico español, la Directiva 2003/35/CE del Parlamento y el Consejo, de 26 de mayo⁹⁰¹, reguladora de medidas participativas vinculadas al medio ambiente. Con ella se reformaba al mismo tiempo la Directiva 85/337/CEE.

La CE ha sido particularmente receptiva a la participación en asuntos públicos⁹⁰², lo que ha resaltado el Tribunal Constitucional en su Sentencia 119/1995, de 17 de julio⁹⁰³. Desde la órbita de la legislación infra-ordenada, la ley Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, 30/1992, modificada por la Ley 4/1999, de 13 de enero, recoge el modelo participativo vinculándolo al principio de transparencia⁹⁰⁴. Todo ello a pesar de desconfianza tradicional del modelo de raíz liberal hacia estos cauces participativos, sospechosos de operar en potencia contra la prescripción de mandato imperativo que Constituciones como la de España siguen asumiendo (artículo 67.2 CE).

Por otro lado, las consecuencias de la falta de una ley general ambiental en España se proyectan también sobre el derecho de participación ambiental⁹⁰⁵. Ante ello se percibe la necesidad de encontrar en otras normas la apoyatura necesaria⁹⁰⁶, como la

lo configura, entre otras, la Ley 16/2002 de 1 de julio, la que contiene tanto referencia al acceso a la información como a la participación ambiental, conf. a J. M. CASTELLÀ ANDREU, *“La participación ciudadana en la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación”*, en la obra colectiva *La prevención y el control integrado de la contaminación* (Coord. J. BAUCCELLS I LLADÓS y J. VERNET I LLOBET), ob. cit., pp. 221 y ss.

⁹⁰¹ Sin olvidarnos de las previsiones participativas enunciadas por el Convenio de Aarhus; sobre éste, enlazado al tema aquí tratado puede consultarse a A. GARCÍA URETA, *“El Convenio Aarhus: derechos de participación y de acceso a la justicia”*, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente* (Dir. A. M. COMPAIRED), Ministerio de Medio Ambiente-Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2005, pp. 17 y ss., quien a juicio global “el convenio deja sin concretar algunas cuestiones y plantea dudas respecto de su posible virtualidad”.

⁹⁰² Podemos señalar que este instituto se encuentra receptado en la CE en los artículos 9, 20.3, 23, 27.5, 48, 51.2, 105, 129.1 y 131.2.

⁹⁰³ Un análisis de la citada sentencia lo realiza J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política...*, ob. cit., pp. 123 y ss.

⁹⁰⁴ Conf. artículo 3.5.

⁹⁰⁵ E. ALONSO GARCÍA, *“La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales”*, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 61, 1989, pp. 50 y ss.

⁹⁰⁶ Un ejemplo es la ley autonómica de La Rioja que lo reconoce su artículo 42.1

que se encuentra con carácter general prevista en la Ley 27/2006. Esta viene a establecer tres modalidades de participación ambiental⁹⁰⁷: en la autorización de ciertas actividades; en la aprobación de planes y programas; y en la elaboración de normas legales o reglamentarias. Se dispone así la base estructural sobre la cual deben proyectarse las tres dimensiones ambientales citadas⁹⁰⁸, incardinadas hacia la *idea vital de la efectividad*⁹⁰⁹.

Al ser una materia compartida con las Comunidades Autónomas, la Ley 27/2006 no detalla un procedimiento, se circunscribe a establecer el deber general de promover la participación real y efectiva⁹¹⁰, estableciendo los distintos niveles donde puede desplazarse⁹¹¹.

Se prevé la implicación de los particulares en planes y programas, en relación a su elaboración, modificación y revisión⁹¹², así como a disposiciones de carácter estatal⁹¹³.

⁹⁰⁷ Trasluciendo una participación de tipo "funcional", como sostiene A. PALLARÈS SERRANO, *"La participación pública..."*, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 302.

⁹⁰⁸ Ello sin perjuicio de que sean mejoradas por la normativa sectorial.

⁹⁰⁹ Siendo fieles a los términos de J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., p. 299.

⁹¹⁰ Fundamento que sale de su propia exposición de motivos; a la vez la citada exposición señala "como principios informadores de la actuación pública en esta materia: hacer públicamente accesible la información relevante sobre el plan, programa o disposición normativa; informar del derecho a participar y de la forma en que lo puede hacer; reconocer el derecho a formular observaciones y comentarios en aquellas fases iniciales del procedimiento en las que estén aún abiertas todas las opciones de la decisión que haya de adoptarse; justificar la decisión finalmente adoptada y en la forma en que se ha desarrollado el trámite de participación. En ambos casos, corresponderá a cada Administración determinar qué miembros del público tienen la condición de persona interesada y pueden, por consiguiente, participar en tales procedimientos.". A continuación expresa que "Estas garantías en materia de participación serán de aplicación, según dispone el artículo 17, en relación con aquellos planes y programas previstos en la Directiva 2003/35/CE. En cuanto a los procedimientos de elaboración de disposiciones reglamentarias, el artículo 18 incorpora una lista abierta en cuya regulación deberán observarse los principios y garantías que en materia de participación establece la Ley. Se excluyen, no obstante, las normas que tengan por único objeto la defensa nacional o la protección civil, las que persiguen exclusivamente la aprobación de planes y programas y las que supongan modificaciones de normas ya existentes."

⁹¹¹ Conf. Título III, artículos 16 a 19.

⁹¹² Tal como lo establece el artículo 17, que establece esta obligación sobre las administraciones sobre materias: "a) Residuos; b) pilas y acumuladores; c) nitratos; d) envase y residuos de envases; e) calidad del aire; y f) aquellas materias que establezca la normativa autonómica"; véase a A. PALLARÈS SERRANO, *"La participación pública..."*, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 309 y ss.

⁹¹³ Reza el artículo 18 el aseguramiento por parte de las administraciones públicas en normas que traten las siguientes materias: "a) protección de aguas; b) protección contra el ruido; c) protección de los suelos; d) ordenación del territorio rural y urbano y utilización de los suelos; e) conservación de la naturaleza; f) montes y aprovechamientos forestales; g) gestión de residuos;

En este contexto cobra singular valor, por la vital y multidimensional labor que se atribuye la ley, el Consejo Asesor del Medio Ambiente⁹¹⁴ como cauce de participación. Quizás la más relevante función que posee este cuerpo colegiado sea *la participación y el seguimiento de las políticas ambientales generales orientadas al desarrollo sostenible*⁹¹⁵, al margen de su intervención en las normas y en planes y programas con incidencia ambiental.

Asimismo contiene significativas referencias a la participación la normativa que regula la Evaluación del Impacto Ambiental⁹¹⁶, recibida en España, en un primer momento, por el Real Decreto Legislativo 1302/1986⁹¹⁷, que fuera modificado por la Ley 6/2001⁹¹⁸. También merece nombrarse a la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y del Consejo, del 27 de junio de 2001⁹¹⁹, transpuesta en España por la Ley 9/2006, de 28 de abril⁹²⁰, la que regula la toma de decisiones estratégicas sobre planes y programas de actividades cuyos efectos sean susceptibles de evaluarse⁹²¹. Una última mención sobre mecanismos participativos con trascendencia ambiental, la encontramos al abordar la problemática del cambio climático en España⁹²².

i) productos químicos, incluidos los biocidas y los plaguicidas; j) biotecnología; k) otras emisiones, vertidos y liberación de sustancias en el medio ambiente; l) evaluación de impacto ambiental; m) acceso a la información pública en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente; n) aquellas otras materias que establezca la normativa autonómica.”; sobre el tema conf. a A. PALLARÈS SERRANO, “*La participación pública...*”, ob. cit., en la obra colectiva, *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 322 y ss.

⁹¹⁴ Un extenso artículo 19 de la Ley 27/2006 detalla, entre otras su dependencia administrativa al Ministerio de Medio Ambiente (artículo 19.1); sus funciones (artículos 19. 2 apartados a´ hasta h´); integración, nombramiento y duración en el cargo (artículos 19. 3, apartados a´ hasta f´ y 19.4) respectivamente; y remitiendo a la competencia normativa del gobierno, a fin de que mediante Real Decreto desarrolle su estructura y funciones (artículo 19.5).

⁹¹⁵ Como expresamente dice el artículo 19.1 *in fine*.

⁹¹⁶ Tratado en el Capítulo Tercero Punto 7.1.

⁹¹⁷ Que transponía la Directiva 85/337/CEE del Consejo.

⁹¹⁸ Véase a M. C. ALONSO GARCÍA, “*La nueva regulación...*”, ob. cit.; en igual sentido a N. GARRIDO CUENCA, “*La evaluación ambiental estratégica...*”, ob. cit.

⁹¹⁹ DOCE, L 197, de 21 de julio de 2001.

⁹²⁰ BOE de 29 de abril de 2006.

⁹²¹ Conf. a J. J. I. MANZANO, “*La participación del público...*”, ob. cit., pp. 218 y ss.; un estudio español sobre el derecho de información y participación en las obras públicas, especialmente sobre carreteras, líneas ferroviarias, obras hidráulicas, energía eléctrica y puertos, lo efectúa N. M. MARTÍNEZ YAÑEZ, “*La participación ciudadana...*”, ob. cit., pp. 85 y ss.

⁹²² Conf. a A. YÁBAR STERLING, “*Mecanismos de consulta, participación y cooperación para una estrategia española de cambio climático*”, Revista Electrónica de Medio Ambiente, 1-16, 2006.

IV.3.2.2 Argentina

El tratamiento y regulación de nuestro derecho no ha tenido en la Argentina como en el caso europeo reconocimiento conjunto, en referencia los tres pilares consagrados primero por el Convenio Aarhus, luego por las directivas comunitarias y posteriormente recibidas por la legislación española. La tantas veces citada en este trabajo Ley 25.831 sólo se limita a la regulación de nuestro derecho, más allá de toda escisión académica que fuere procedente en cuanto a las diferencias que pudieran existir entre los derechos de participación e información tomados de manera individual.

Seguidamente haremos referencia –una vez más- a la LGA 25.675, no sin antes recordar que por medio de ella se establecen los principios de la política ambiental nacional, entonces pues, debe ser aplicada e interpretada junto a toda norma ambiental sectorizada, como por ejemplo la propia Ley 25.831.

La LGA al fijar los objetivos que debe cumplir la política ambiental menciona, en su inc. c) “Fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”; podríamos decir que la misma hace efectiva la obligación establecida por la Constitución Nacional en el artículo destinado al ambiente.

Más adelante, la Ley 25.675, desarrollado por los enunciados normativos 19, 20 y 21, se concreta con mucha mayor especificación el alcance del derecho a participar en temas de naturaleza ambiental⁹²³, para lo cual el Estado debe crear las condiciones para que ello sea factible⁹²⁴. La norma destaca el carácter trascendental de la participación en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio⁹²⁵.

⁹²³ Estableciendo en su artículo 19 el derecho de toda persona “a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del medio ambiente”.

⁹²⁴ El artículo 20 de la Ley 25.675 dispone en su primer párrafo: “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente.”

⁹²⁵ Conf. artículo 21 Ley 25.675.

En este punto, consideramos que le cabe una crítica a la LGA, la misma en su artículo 19 establece el derecho de participación en los procedimientos administrativos siendo, a nuestro restrictiva al no abarcar otros ámbitos y solo extensiva a dichos procedimientos, ya que debe abarcar no solo éstos sino también los procesos judiciales en que se diriman cuestiones ambientales, como lo entendió la Corte Suprema de la Nación en el caso Mendoza, cristalizando el derecho de participación a través de las audiencias públicas.

Adoptando un criterio amplio, aunque en rigor sean instrumentos diferentes, consideramos que para participar primero hay que “manejar” cierta información ambiental, la Ley 25.831 contiene indudables elementos que fomentan la implicación de la comunidad. No es la única, muchas normas sectoriales ambientales (en las tres esferas de gobierno) favorecen la participación ambiental, entre las que citamos: la Ley 25.612⁹²⁶, que establece el régimen legal de presupuestos mínimos aplicables a los residuos industriales, la Ley 25.670 de presupuestos mínimos para la gestión y eliminación de bifenilos policlorados (PCBs), y la Ley 25.916, que fija los presupuestos mínimos para la gestión de los residuos domiciliarios.

Si la acción consiste en participar, quizás hay un instrumento que reúne todas las condiciones para que la misma sea efectiva: la evaluación de impacto ambiental⁹²⁷, cuyos presupuestos mínimos son establecidos por la Ley 25.675, en tanto que las especificaciones de cada ámbito está fijada por la norma sector específico.

Desde el plano participativo *per se* merece mención el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil (CCSC) creado bajo la competencia de la Cancillería. Es un órgano donde el Estado se reúne con los exponentes de la sociedad civil, aunque se lo ha tachado de cierto centralismo⁹²⁸.

⁹²⁶ Esta norma deroga parcialmente la Ley 24.051 de residuos peligrosos.

⁹²⁷ Tratado en el punto III.8.1 de esta tesis.

⁹²⁸ Como sostiene V. H. RICCO, “El ambiente y la participación...”, ob. cit., p. 3, en el sentido de que las reuniones son en la Ciudad de Buenos Aires.

IV.3.3. Participación ambiental y participación política

Muchas de las fuentes consultadas ligan la participación ambiental con la participación política⁹²⁹, ya que en su esencia ambas vienen a concretar la intervención de la comunidad en aquellos asuntos que podríamos denominar como “públicos”⁹³⁰. Se ha advertido que el Derecho ambiental ejerció sobre el principio participativo una suerte de reviviscencia gracias a las herramientas, mecanismos y procedimientos propios del Derecho administrativo⁹³¹, que en definitiva sirven para acercar a la ciudadanía a problemas que conciernen a grupos o intereses comunes⁹³².

Toda participación⁹³³ gira sobre la idea de la voluntad que consiste en interesarse de manera activa tomando parte sobre en determinada cuestión de carácter público o que responde a intereses generales, suponiendo un compromiso para lograr un bien general que excede los intereses de quien ejerce aquella facultad. En ese contexto y afortunadamente, tanto la CE como la CA se han pronunciado de forma generosa en relación a la participación de los individuos en la vida pública, sobre todo en el caso

⁹²⁹ Sobre el particular conf., entre otros, a L. MARTÍN RETORTILLO BAQUER, “La participación...”, ob. cit., pp. 194 y ss.; T. FONT I LLOVET, “Algunas funciones de la idea de participación”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 45, 1985, pp. 46 y ss.; S. MUÑOZ MACHADO, “Las concepciones del Derecho Administrativo...”, ob. cit., pp. 519 y ss.; M. SÁNCHEZ MORÓN, “El principio de participación en la Constitución española”, Revista de Administración Pública, N° 89, 1979, pp. 171 y ss.

⁹³⁰ J. M. CASTELLÀ ANDREU, en el caso español conjuga el principio de participación con el Estado social y democrático de derecho, haciendo alusión a las “cláusulas definitorias” de la constitución, en *Los derechos de participación política...*, ob. cit., p. 110,

⁹³¹ Como lo advierte M. CEBALLOS MORENO, “Una aproximación al régimen jurídico de la participación ciudadana en la administración pública. Especial referencia al sector medioambiental”, Actualidad Administrativa, N° 43, Madrid, 2001, p. 1140.

⁹³² Ya en el año 1985 lo había percibido S. MUÑOZ MACHADO, al referirse sobre las concepciones clásicas del derecho administrativo que empezaban a “carcomerse” por las mutaciones de éste y producto del cambio de rol de la administración estatal, el que se inclinaba no solo por la participación de la sociedad sino también por la facultad de formar y controlar las decisiones que tome la misma, en “Las concepciones del Derecho Administrativo...”, ob. cit., p. 534.

⁹³³ S. DÍAZ RICCI, “A propósito de ‘Los problemas constitucionales del Estado de Derecho’, de DIEGO VALADÉS”, en la obra colectiva *El control del poder. Libro homenaje a DIEGO VALADÉS*, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Universidad Garcilaso de la Vega, N° 18, Cuadernos de Rectorado, T. I, pp. 51 y ss., (Coord. P. HÄBERLE-D. GARCÍA BELAÚNDE), Lima, 2012. El autor se manifiesta sobre el derecho-deber de participar en la organización estatal, de constituir la y de formar la democráticamente.

español⁹³⁴. Estos enunciados apuntan hacia una participación de tipo político, que se enmarcan en un sistema democrático semi-directo; sólo una interpretación un tanto forzada podría adscribir tales derechos políticos al objeto de este trabajo o al de participación ambiental.

En España CEBALLOS MORENO hace confluir preceptos constitucionales en clave participativa-ambiental con una interesante reflexión:

“una vez que la ciudadanía, titular inmediata del derecho colectivo a disfrutar del medio ambiente (artículo 45 CE, *in principio*), ha sido debidamente educada (artículo 27 CE) e informada [artículo 105. b)] sobre los aspectos de éste y, por lo tanto, ha tomado conciencia real de la problemática ecológica de nuestros día, los canales participativos que están obligados respectivamente a ejercer los propios ciudadanos (artículo 45 CE *in fine*) y a facilitar los poderes públicos (artículo 9.2 CE) en tanto que medio de realización del derecho fundamental de aquellos a intervenir en asuntos públicos (artículo 23.1 CE), van a posibilitar la incorporación de la concienciación social a las decisiones administrativas ambientales como mecanismo de garantía de su eficacia y, en último extremo, de la consecución de la cualidad de adecuación del medio ambiente al desarrollo de la persona.”⁹³⁵

Por su parte, por motivo de las especiales condiciones del objeto que se busca tutelar, la participación medioambiental se ha universalizado, dando la facultad u oportunidad a *todos* de intervenir en este tipo de asuntos sin necesidad de invocar un determinado tipo de interés. En este punto podemos hacer una breve reflexión: si como decimos en estas páginas, para la materialización en la realidad del disfrute o goce de un medio ambiente adecuado/sano/equilibrado para la persona, se necesita de un Estado interventor, es razonable que se otorgue la oportunidad de colaborar⁹³⁶ a través de

⁹³⁴ El artículo 9.2 CE reconoce en forma multidireccional las facetas en que los poderes públicos deben facilitar la participación ciudadana, es decir en la vida política, económica, cultural y social, creando en palabras de A. SÁNCHEZ BLANCO una “sensación omnicomprensiva”, en “*La participación como coadyuvante...*”, ob. cit., p. 137; un análisis del citado precepto lo hace entre otros M. SÁNCHEZ MORÓN, “*El principio de participación...*”, pp. 174 y ss., quien conecta al principio de participación con el de soberanía popular consagrado el artículo 1.2 CE; conexión que también advierte N. PÉREZ SOLA, “*Algunas consideraciones...*”, ob. cit. p. 102.

⁹³⁵ M. CEBALLOS MORENO, “*Una aproximación...*”, ob. cit., p. 1387.

⁹³⁶ En esa línea, entre otros autores, A. ITUREN I. OLIVER, “*El derecho de acceso...*”, ob. cit., p. 102, E. RUIZ VIEYTEZ, “*El derecho al ambiente...*”, ob. cit., p. 310, y C. A. SERENO MARTÍN, en “*El acceso a la información ambiental...*”, ob. cit., pp. 100 y ss.

mecanismos participativos⁹³⁷. Y esta oportunidad ha de proyectarse en todos los niveles de gobierno en los Estados descentralizados como el argentino y español.

Estimamos que, al igual que acontece con el derecho de acceso a la información ambiental, el derecho subjetivo propiamente dicho de participación en tal materia, es una parte de un mucho más amplio y derecho subjetivo de disfrute (CE) o goce (CA) de un medio ambiente para todas las personas, del que derivan para adquirir cierta autonomía, pero siempre con él.

Nuestro derecho integra pues el abanico de derechos instrumentales para la concreción del derecho reconocido por los primeros párrafos de los artículos 45 (CE) y 41 (CA), derecho que como ya dijimos *supra*, consagra al mismo tiempo un derecho y opera como una suerte “supra-principio ambiental”, al que debe incardinarse la totalidad del orden jurídico medioambiental.

Cabe mencionar también que cierta parte de la doctrina⁹³⁸, sostiene que la participación ambiental nace de la carga impuesta como correlativo al derecho reconocido. Entonces y como consecuencia de ese deber constitucionalmente impuesto, aquellas personas englobadas bajo el universal vocablo *todos*, tendrían la obligación de participar para conservarlo.

Hay que advertir que no cabe la asimilación en un mismo concepto que englobe la participación política⁹³⁹ con la participación administrativa⁹⁴⁰, aunque no es fácil su

⁹³⁷ J. PARADA VÁZQUEZ distingue entre “participación burocrática” y “participación democrática”, tomando como parámetro de diferenciación a la función pública (cargos o empleo público), presente en el primer caso, no necesariamente presente en el segundo; el autor además, sostiene que existe otro tipo de participación producto de las nuevas democracias, la “participación de los afectados o interesados y sus riesgos”, dentro de la cual estaría incluida la participación ambiental, “La participación en el poder público”, en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información...*, ob. cit., pp. 13 y ss.

⁹³⁸ M. CEBALLOS MORENO, “Una aproximación...”, ob. cit., pp. 1388 y ss.

⁹³⁹ M. SÁNCHEZ MORÓN, se refiere a la participación en la “dirección política”, en “El principio de participación...”, ob. cit. pp. 191 y ss., el autor se apoya en C. MORTATI, *Istituzioni di Diritto pubblico*, II, 9, Ed. Padova, 1975, p. 642 y M. S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milán, 1970, p. 63.

⁹⁴⁰ J. M. CASTELLÀ ANDREU, *Los derechos de participación política...*, ob. cit., p. 39, el autor refleja el tratamiento diferenciado que efectúa la CE de la participación política y participación administrativa. De su lado y en la doctrina española, N. PÉREZ SOLA asevera que la participación de los ciudadanos en la Administración y en la justicia opera como una

diferenciación toda vez que una puede insertarse en el espacio de la otra. Si mediante el derecho de participación política se busca conjuntamente satisfacer al mismo tiempo un interés general y a la vez singular, funcionando de manera coordinada⁹⁴¹, para lo cual se hacen imprescindibles los partidos políticos⁹⁴². Con el derecho de participación ambiental pasa algo parecido debido a la naturaleza y características del bien jurídico tutelado que es concomitantemente un bien individual y colectivo.

Con la participación ciudadana en temas ambientales, como también sucede en otras temáticas, se ve reformulada la antigua función participativa de la sociedad en asuntos de carácter público, que principalmente se veía desarrollada al momento de elegir los representantes políticos, quedando afuera todo intento de penetración en clave participativa ajena a éstos tipos de actos⁹⁴³. En la actualidad, es preciso ensanchar los espacios de participación para materializar “una sociedad democrática avanzada” –por utilizar los términos del preámbulo de la CE-, concepto que tanto como valor estimativo e interpretativo como, al mismo tiempo, como “valor impeditivo e impositivo”⁹⁴⁴.

IV.4. LOS DERECHOS DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A LA TUTELA ADMINISTRATIVA Y SU RELACIÓN CON EL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

ampliación a los mecanismos clásicos de participación política instrumentados de forma fundamental mediante el sufragio, en “*Algunas consideraciones...*”, ob. cit., p. 100. Distinción que también observa J. MESEGUER YEBRA, *El trámite de información pública*, ob. cit., p. 10.

⁹⁴¹ Ibídem, p. 125.

⁹⁴² Una visión crítica de los partidos políticos como instituciones fundamentales para la democracia la hace M. RAMÍREZ, “*El reforzamiento...*”, ob. cit., pp. 30 y ss., quien advierte la existencia de una “partitocracia”, como un defecto del sistema; similar razonamiento e idéntico término es el que emplea M. SÁNCHEZ MORÓN, “*El principio de participación...*”, ob. cit., p. 192, para denotar la insuficiencia de los partidos políticos para satisfacer la correcta efectividad del sistema democrático.

⁹⁴³ S. MUÑOZ MACHADO, “*Las concepciones del derecho administrativo...*”, ob. cit., p. 529; un criterio similar es el de A. SÁNCHEZ BLANCO, “*La participación como coadyuvante...*”, ob. cit., p. 142.

⁹⁴⁴ P. LUCAS VERDÚ, *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Vol. IV, Madrid, 1984, p. 450.

No es menor el papel del Convenio Aarhus⁹⁴⁵ también en este aspecto, al inspirar la legislación interna de los Estados; de poco serviría reconocer derechos si no se establecen canales procesales que permitan su satisfacción o reclamación ante un eventual incumplimiento o vulneración. Como es lógico, la primera línea de defensa, reconocimiento o garantía en lo que hace al goce de derechos de este tipo, la tiene la propia Administración; y es lógico también que se instituyan otros mecanismos extraños a ésta, para el caso de que la misma falle por error u omisión, dando paso a los tribunales de justicia.

Efectuando una breve recapitulación del supuesto español⁹⁴⁶, ya observamos que la ley reconoce el derecho de acceder a la información ambiental en poder de las autoridades públicas, a ser informados sobre los derechos que corresponden y asesorados en su ejercicio; a ser asistidos en la búsqueda de información; a recibir la información en el formato solicitado y en los plazos estipulados; a que la decisión sea motiva; a que la tasa que se cobre por el servicio se razonable.

Paralelamente la propia ley reconoce el derecho a la participación pública en la materia que nos ocupa; a hacerlo en forma efectiva y real en la elaboración, modificación y revisión de planes, programas y disposiciones de carácter general; a que se provea de la información necesaria y con la antelación suficiente a tales planes y programas; a realizar alegaciones y formulaciones; a participar en forma real en los procedimientos administrativos que versen sobre: prevención y control integrado de contaminación, OMGs, evaluación de impacto ambiental, de aguas, de evaluación de los efectos de planes y programas en el medio ambiente.

En los acápites que anteceden, esencialmente en el Capítulo Tercero, decíamos junto a gran parte de la doctrina, que el derecho de acceso (y también el de participación) ambiental, eran derechos instrumentales⁹⁴⁷. En esa sintonía, podemos

⁹⁴⁵ Para una visión previa a la sanción de la Ley 27/2006 y del plano internacional conf. el trabajo de A. GARCÍA URETA, *"El Convenio Aarhus..."*, ob. cit., en la obra colectiva *Derecho al conocimiento...*, ob. cit., pp. 17 y ss.

⁹⁴⁶ En el caso argentino nos quedamos "cortos" tanto en la regulación del propio derecho como en que el mismo es tratado en forma singular y única por la Ley 25.831.

⁹⁴⁷ En particular, sobre el acceso a la justicia y a la tutela administrativa y su naturaleza instrumental, conf. a A. PEÑALVER I CABRÉ, *"Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela"*

afirmar que el derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa en estos presentan también naturaleza instrumental. El derecho de acceso a la justicia y a la tutela administrativa tienen un doble carácter instrumental: primero porque persiguen un fin que los supera -el derecho a disfrutar y gozar del derecho (artículos 45 CE y 41 CA)- y, segundo, porque su deber es también reforzar mediante una cobertura administrativa y judicial, la plena satisfacción de los derechos de acceso a la información y participación ambiental.

Siguiendo con la ley española, en último lugar se reconoce el derecho de acceso a la justicia⁹⁴⁸ para recurrir los actos y omisiones de las autoridades públicas en desmedro de los tres derechos reconocidos, conformando junto con los anteriores el tercer pilar de derechos ambientales.

Desde otro ángulo, el derecho de información ambiental puede asumir distintas formas bien diferenciadas para llegar a su finalidad: la primera es el producto de la labor de difusión estatal, que hace llegar a la sociedad la información ambiental objetivamente trascendente, configurándose como una prestación de índole positiva. La segunda está caracterizada por el suministro pasivo de esa información, que deberá solicitarse mediante petición formal, articulada conforme a un marco regulatorio determinado. Y una tercera posición –a la que denominaremos reaccional-, que es la que acontece en el caso de no sea vean materializadas las anteriores –sea total o parcialmente-, y que puede ser empleada también como remedio para salvaguardar la eficacia del derecho, quedando expedita la vía judicial.

Como hemos observado en detalle, la ley argentina no se exploya sobre los tres pilares ambientales como lo hace la ley española, se reserva solamente para nuestro derecho en sus dos facetas, no estando incluidas por tanto ni la participación y ni el

administrativa en asuntos medioambientales”, en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 349 y ss.

⁹⁴⁸ J. A. RAZQUÍN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA sostienen que la regulación expuesta en los artículos 20 a 23 (acceso a la justicia en materia ambiental) es “muy escueta y poco novedosa”, en *Información...*, ob. cit., p. 356. Por su lado, A. PEÑALVER I CABRÉ, afirma que dicha ley “no aporta unos avances muy relevantes en el acceso a la justicia y tutela administrativa en medio ambiente. Ello se deriva del peso de la tradicional concepción revisora del control contencioso-administrativo y su inadecuación para la protección del medio ambiente”, en “*Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa...*”, ob. cit., en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 399.

acceso a la justicia, como derechos autónomos ambientales. En este orden ha sido resaltada la previsión de la Ley 25.831 de crear una vía judicial expedita en los supuestos de denegación, mora o impedimento en el procedimiento para hacer efectivo el derecho⁹⁴⁹.

En España, el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en materia medio ambiente se encuentra regulado por la Ley 27/2006 en los artículos 20 a 23⁹⁵⁰. Tal normativa, reconoce la vía recursiva contra un acto u omisión de alguna autoridad pública que vulnere los derechos de información y participación pública, reenviando a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre⁹⁵¹, y en su caso a la Ley 29/1998, de 13 de julio⁹⁵², para la articulación de tal vía⁹⁵³.

En crítica de JORDANO FRAGA, esta norma limita en sus artículos 22 y 23 la presentación de acciones populares⁹⁵⁴ ya que incrementa los requisitos para hacer efectiva la legitimidad activa⁹⁵⁵, percibiendo a su criterio una falencia legislativa, ya

⁹⁴⁹ Así lo entiende J. R. WALSH, "El libre acceso a la información ambiental: una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional", Revista La Ley, del 1/4/2004, pp. 1 y ss.

⁹⁵⁰ Asevera A. PEÑALVER I CABRÉ, que la Ley 27/2006 establece en cabeza de los Tribunales Contenciosos Administrativos una doble protección judicial: una faceta subjetiva, que tutela derechos o intereses colectivos, y otra objetiva instrumentada por la acción popular, en "Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa...", ob. cit., en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 356.

⁹⁵¹ Específicamente se refiere al Título VII del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y demás normativa aplicable.

⁹⁵² Norma reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

⁹⁵³ L. CASADO CASADO, "El acceso a la información ambiental...", ob. cit., p. 274, señala que esta es una de las falencias de la Ley 27/2006, ya que se deberían haber "explorado nuevas vías, como la creación de comisiones independientes que pudiesen revisar las denegaciones a la información antes de acudir a la Jurisdicción Contencioso - Administrativa".

⁹⁵⁴ J. JORDANO FRAGA, "La Administración...", ob. cit., pp. 177 y ss., conf. del mismo autor su trabajo titulado, "Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia, en especial al principio de legitimación en contenciosos ambientales", en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información...*, ob. cit., pp. 117 y ss. En cuanto al objeto sobre el que deben basarse estas acciones populares, la Ley 27/2006 establece que deben referirse a las normas enumeradas en el artículo 18.1. Siguiendo a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, la ley no aclara si deben tal objeto ser interpretado como *numerus clausus* o *apertus*, en *Información...*, ob. cit., p. 390. Acerca de la legitimación de estas corporaciones en reclamos ambientales véase a A. PEÑALVER I CABRÉ, "ONGs y protección del medio ambiente", en la obra colectiva *Diccionario de derecho ambiental* (Coord. E. ALONSO GARCÍA y B. LOZANO CUTANDA), Iustel, Madrid, 2006.

⁹⁵⁵ Circunstancia que percibe J. JORDANO FRAGA, "La Administración...", ob. cit., 2007, p. 126.

que se otorga a tiene las ONGs un papel preponderante⁹⁵⁶ y por encima de un ciudadano común que obre por su propio interés. Siguiendo a tal autor

“Necesitamos una regulación de una verdadera acción pública en contenciosos ambientales, no en cicateros términos de justicia gratuita, sino remuneradora y premial del ejercicio altruista de funciones de defensa del Estado ambiental de derecho”⁹⁵⁷

Creemos que tanto en sede administrativa como en el plano judicial debe prevalecer el principio *pro información*⁹⁵⁸, no solamente por el fin mediano e inmediato de proteger el derecho, sino porque en el mismo subyace la actuación de los poderes públicos en la gestión del objeto que a éste se refiere.

A nuestro entender, son eficaces los instrumentos previstos por la ley española a través de los tres apartados del artículo 21, porque permiten lograr una mayor efectividad en estos asuntos, destacándose entre ellos la ejecución forzosa del inciso 2⁹⁵⁹ del citado precepto.

⁹⁵⁶ A juicio de A. PEÑALVER I CABRÉ, afirma dicha norma “incluso puede comportar una regresión en la legitimación ambiental mediante la peculiar nueva acción popular restringida a determinadas ONGs ambientales no se adecua a la configuración constitucional, legal y jurisprudencial de la legitimación por interés legítimo colectivo ambiental”, en *“Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa...”*, ob. cit., en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 399.

⁹⁵⁷ J. JORDANO FRAGA, *“La Administración...”*, ob. cit., p. 138; puede cotejarse también a H. QUIROGA LAVIÉ, *“El Estado ecológico...”*, ob. cit., p. 5.

⁹⁵⁸ Tal como el Tribunal Supremo se manifestará en sendas sentencias del 3 de octubre de 2006 y del 4 de abril de 2006, en las que respetivamente, dando la razón a una asociación ecologista que soltara al órgano regulador de la cuenca del río Duero información sobre vertidos industriales en la provincia de Soria, a cuyo requerimiento el organismo le contestara que ya existían planes de regulación de efluentes de dos empresas, sin remitirle las copias de tales planes debido a que estaban inconclusos, argumentando tal extremo para negar la petición; el TS encontró razón a la asociación ecologista. Por su parte, en el otro fallo, una asociación ecologista solicita al Ayuntamiento de Madrid datos mensuales sobre las emisiones de una planta incineradora de residuos tóxicos urbanos, alegando el ayuntamiento que era muy general la petición, empero el TS da razón a la asociación por entender que podía ser viable el pedido.

⁹⁵⁹ Dice el artículo 21.2 “En caso de incumplimiento de la resolución. La Administración Pública requerirá a la persona objeto de la reclamación, de oficio o a instancia del solicitante, para que la cumpla en sus propios términos. Si el requirente fuera desatendido, la Administración podrá acordar la imposición de multas coercitivas por el importe que determine la normativa autonómica, o la disposición adicional décima, según proceda.”

Queremos dejar asentado que, al margen de que la implicación de los particulares debería realizarse en etapa inicial, como ya lo expresáramos en los parágrafos que anteceden, el Estado puede valerse de sanciones administrativas⁹⁶⁰, en cuyo procedimiento pueden ser viables acciones ciudadanas para informar sobre la violación de normas ambientales⁹⁶¹. No debemos perder de vista, que el Derecho ambiental debe procurar anticiparse a la efectiva producción de daños sobre bienes o recursos naturales, por lo que las sanciones administrativas ambientales tienen un rol secundario⁹⁶², en el sentido de que la acción susceptible de sanción, ya fue acometida.

Si nosotros partimos de la idea, como afirmamos a lo largo de esta tesis, que un medio ambiente adecuado sólo se logra mediante la acción estatal -una especie de omnipresencia estatal en clave ambientalista-, y a la vez advertimos la potestad sancionadora de la Administración, estamos reconociendo una falla (hipotética o real) en el funcionamiento de ésta, la que al no actuar de forma anticipada y le quedaría valerse del “remedio” de una acción sancionadora *ex post*.

El ámbito de actuación de la función participativa no se ve reducido solamente a la dimensión administrativa sino que también puede manifestarse a través del control judicial de actos que afecten al entorno⁹⁶³. Esta situación puede encontrarse con una peculiar y peligrosa situación: el Estado de Justicia⁹⁶⁴.

⁹⁶⁰ Contemplados en los plexos constitucionales de los órdenes jurídicos comparados.

⁹⁶¹ A. PEÑALVER I CABRÉ, “Nuevas tendencias...”, ob. cit., p. 181, este tipo de acciones -y como sucede con las de naturaleza ambiental- se amplía tanto legitimación, ablandándose en general las normas procesales. Véase también del mismo autor su trabajo intitulado “Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa...”, ob. cit., en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 352 y ss.

⁹⁶² A. PEÑALVER I CABRÉ, “Nuevas tendencias...”, ob. cit., pp. 173 y ss.

⁹⁶³ E. ALONSO GARCÍA, “La participación de individuos...”, ob. cit.; también T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad...*, ob. cit., pp. 216 y ss., quien pone de manifiesto el criterio objetivo que debe imperar en la actuación de los poderes públicos y la sujeción de éstos al Estado de la ley y el Derecho; A. PÉREZ MORENO, “El control judicial de la actividad administrativa en materia ambiental”, en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información...*, ob. cit., pp. 209 y ss.

⁹⁶⁴ Caracterizado por tener los jueces la “última palabra, también en aquellas cuestiones que la Ley deja en manos del Gobierno o de la Administración”, T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad...*, ob. cit., pp. 218 y ss.

En el punto subsiguiente bosquejamos cuál debe ser la posición que deben tener adoptar los funcionarios del poder judicial en temas ambientales⁹⁶⁵. Lo ideal es que los casos ambientales deban ser abordados *ex ante* a la perpetración de los eventuales daños, ello sin desmerecer los resortes y mecanismos administrativos que permitan revisar una determinada decisión⁹⁶⁶.

Además de las vías expresadas, ambos ordenamientos jurídicos reconocen el amparo⁹⁶⁷ y otros canales de tutela⁹⁶⁸, que pueden emplearse también como otra forma participativa en casos ambientales.

Es criticable que ninguna de las leyes que regulan el derecho de acceso a la información contenga previsiones sobre medidas cautelares⁹⁶⁹. En este punto el Derecho argentino contiene mayor solidez, ya que la Ley 25.675 (LGA)⁹⁷⁰ establece numerosas referencias para la evitación del daño. Esta previsión condiciona al juez y en general al modo en que deben ser abordados los casos ambientales.

En síntesis y como muchas veces nos manifestáramos en el transcurso de esta tesis, y pese a que el Derecho español es mejorable, el Derecho argentino debe tratar de

⁹⁶⁵ En España, A. PEÑALVER I CABRÉ, señala algunos defectos que ocurren en los Tribunales Contenciosos Administrativos en juicios con intereses ambientales, los que contribuyen a la tantas veces mencionada "crisis ambiental", en *"Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa..."*, ob. cit., en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., p. 355.

⁹⁶⁶ Si bien lo ideal sería que no lleguen a concretarse los daños, como resulta lógico, queda la vía judicial para ejercer el control sobre la actuación sobre los poderes públicos, que opera como un equilibrio necesario que procura la sujeción de los mismos al Derecho y a la ley, según sostiene T. R. FERNÁNDEZ, *De la arbitrariedad...*, ob. cit., pp. 216 y ss.

⁹⁶⁷ En la doctrina argentina, puede consultarse a M. S. SAGÜES, *"La democratización del amparo: participación ciudadana en materia ambiental. Implicancias en los procesos constitucionales"*, Revista La Ley, 2005-E, 417, en el que la autora analiza el fallo del Juzgado en lo Contencioso Administrativo y Tributario N° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires del 13/6/2005 en autos "III Republica de la Boca c. Ciudad de Buenos Aires". Un estudio comparativo entre EE UU y Argentina, sobre esta cuestión, lo realiza E. B. SACRISTÁN, *"Acceso a la información judicial en los Estados Unidos y en Argentina: apuntes de una revolución silenciosa y bienvenida"*, Revista La Ley, Suplemento Constitucional, del 29/03/2011, pp. 5 y ss.

⁹⁶⁸ Sobre el particular conf. a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 409 y ss.

⁹⁶⁹ Cuestión que señala, advirtiendo su importancia A. PEÑALVER I CABRÉ, *"Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa..."*, ob. cit., en la obra colectiva *Acceso a la información...*, ob. cit., pp. 396 y ss.

⁹⁷⁰ Para un análisis más profundo, en lo que respecta al objeto de la presente tesis, conf. puntos I.3.2 (Capítulo Primero) y III.2.2.1 (Capítulo Tercero).

seguirlo para reconocer legalmente derechos ambientales, que ya ha abordado el legislador español.

IV.5. PRINCIPIOS AMBIENTALES DE PREVENCIÓN, PRECAUCIÓN Y SOLIDARIDAD: SU VINCULACIÓN CON EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL

Se hace difícil imaginar que nuestro derecho pueda desenvolverse en forma correcta si no es a través de los principios ambientales de prevención, precaución y solidaridad. Estos operan también como principios estructurales de la disciplina ambiental en general y del ordenamiento jurídico ambiental en particular. Los principios de prevención y precaución nacen como consecuencia del margen de seguridad con que deben contar los riesgos inéditos y por ende responden a la idea de prudencia⁹⁷¹.

En lo ambiental lo que se busca es procurar no llegar a una recomposición⁹⁷², es decir, de anticiparse a la perpetración de un daño⁹⁷³, que, en virtud de la naturaleza del bien jurídico a tutelar, puede producir consecuencias negativas para la comunidad. Lógicamente existe una cadena cuyo primer eslabón es la información⁹⁷⁴ de una

⁹⁷¹ FOUCHER, "A propos du principe de précaution", *Revue Juridique de l'Environnement*, Número Especial, 2003: "La Charte d'environnement", p. 70.

⁹⁷² En Argentina la Convención Constituyente de 1994 se refería al término recomponer de forma distinta a su aplicación en el derecho civil; en lo ambiental supone las obligaciones tanto de la indemnización civil por los daños ocasionados además de las penales y la propiamente ambiental reconocida por la naturaleza difusa o común de este derecho.

⁹⁷³ "El sistema jurídico debe indudablemente mantener una función preventiva disuasiva del daño ecológico, pues el análisis económico del derecho no puede llevar a la justificación del daño justo", E. HIGHTON, "Reparación y prevención del daño al medio ambiente. ¿Conviene dañar? ¿Hay derecho a dañar?", en la obra colectiva, *Derecho de daños en homenaje a FÉLIX TRIGO REPRESAS*, T. II, Ed. La Rocca, Buenos Aires, p. 795; conf. también a W. D. PELLE, "El daño ambiental en el derecho civil argentino y comparado", en la obra colectiva *Derecho...*, ob. cit., pp. 365 y ss.

⁹⁷⁴ Aunque no lo expresa en tales términos, es lo que quiere significar L. L. BELFER, "Régimen de libre acceso...", ob. cit., p. 3.

determinada situación y el último eslabón es evitar la producción de un eventual daño a través de medidas dirigidas conectando estos dos puntos⁹⁷⁵.

En rigor, los principios de prevención y precaución persiguen un diferente objeto: el primero tiende a evitar un riesgo cuyos resultados ya han sido confirmados de manera científica; y el segundo estriba sobre una hipótesis cuyos resultados no fueron todavía verificados. Por lo que uno se refiere a un riesgo o peligro científicamente comprobado y el otro a un riesgo o peligro en potencia⁹⁷⁶.

Estos principios, instrumentos para nosotros, debido a la amplitud que empleamos para ese término, constituyen una herramienta ineludible para encarar problemas de naturaleza medioambiental. Corren paralelos a ellos -conteniéndolos- los estudios y análisis determinantes de aquellos estándares de riesgos proyectados sobre una determinada actividad o inactividad, encauzando el camino y medidas a tomar.

La prevención en la CA nace del artículo 41.1, cuyo ánimo no es la consagración de una fórmula meramente declarativa, ya que ha previsto el denominado daño ambiental, con sus consecuentes obligaciones, que en general obligan a su generador a recomponer el bien dañado⁹⁷⁷.

En ese orden, debe reconocerse al principio preventivo una mayor relevancia que en otros espacios, debido al objeto que tal principio tiene por misión proteger, no sólo del desde el punto de vista de su titularidad difusa, sino también desde la determinación de sus efectos en cuanto a la posibilidad de recomposición o no.

Con el principio precautorio tales saberes científicos se desvanecen, procurándose construir los riegos a partir de la prudencia y cautela que inspira algo que no se conoce y por el momento no es posible conocer.

⁹⁷⁵ Un ejemplo donde se refleja esta "cadena" es en el plano internacional el primigenio derecho-deber a nivel estatal que tienen los estados de dar aviso e intercambiar información ante un eventual e hipotético desastre ambiental como lo vimos en el Capítulo Primero.

⁹⁷⁶ S. BERGEL, *"Introducción al principio precautorio en la responsabilidad civil"*, en la obra colectiva, *Derecho Privado (Homenaje al Dr. A. J. BUERES)*, Hammurabi, 2001, pp. 1009 y ss.

⁹⁷⁷ G. GARCÍA MINELLA, *"Daños por contaminación ambiental urbana, e inmisiones materiales. Una tensión entre viejas y nuevas realidades que el Derecho debe plantear y resolver"*, Revista El Derecho, 1998, pp. 176.

Asimismo, los principios de prevención, de precaución y de solidaridad –como nota común a la transversalidad de la materia ambiental- se proyectan sobre saberes tanto jurídicos como extrajurídicos⁹⁷⁸, fundamentalmente por el papel que juegan en ellos los conocimientos y saberes científicos.

En el caso del principio de prevención la falta de certeza no se refiere a las consecuencias que derive un hecho determinado, sino a si ese hecho se producirá o no, ya que dichas consecuencias están científicamente estudiadas, donde el riesgo es real, efectivo y concreto. Éste opera su una base experimental ya sucedida o prevista. Con el principio precautorio⁹⁷⁹ el ámbito de duda se extiende también hacia los resultados, donde existe un riesgo potencial⁹⁸⁰.

En el Derecho europeo, el principio de precaución o de cautela se halla consagrado en el artículo 191 TUE (antiguo artículo 174 TCE), que es una manifestación más de la máxima *in dubio pro natura*; es decir en otros términos que si no se tiene la certeza sobre el resultado de un riesgo en la decisión, se debe optar por aquella más favorable y menos agresiva para la naturaleza.

Es complicado cumplir correctamente con el derecho de información ambiental, cuando hay una incertidumbre en el resultado o en el riesgo de una determinada actividad; sencillamente porque una de las características de este, es que busca dar certeza sobre un asunto que no se conoce y se desea conocer. Por la misma imposibilidad fáctica de arribar a un resultado concreto, lo que excede tanto al carácter jurídico como al científico, impidiéndole por esa razón satisfacer de modo cabal nuestro

⁹⁷⁸ C. CIERCO SEIRA, “El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitarios y español”, Revista de Administración Pública, N° 163, enero-abril, 2004, pp. 75 y ss., autor que se expresa puntualmente sobre el principio precautorio y la vigencia del mismo en campos como el derecho sanitario o el sanitario o bien en sectores como la medicina, la psicología, la sociología, la bioética, la economía, la filosofía o la ciencia política.

⁹⁷⁹ D. LOPERENA ROTA, *Los principios...*, ob. cit., pp. 92 y ss. En la doctrina argentina es tratado, entre otros, por N. CAFFERATTA, “El principio precautorio”, La Ley, Fasc. A, 2004, pp. 1202 y ss.; A. BESTANI, *Principio de precaución*, Astrea, Buenos Aires, 2009; R. L. LORENZETTI, *Teoría...*, ob. cit., pp. 65 y ss.

⁹⁸⁰ En consecuencia y ante la falta de certeza que irradia el principio precautorio existe una tensión permanente en que una decisión sea correcta, convirtiéndolo en un “arma de doble filo”, donde la prudencia desempeña un rol esencial, C. CIERCO SEIRA, “El principio de precaución...”, ob. cit., pp. 76 y ss.

derecho. No pasa lo mismo con el principio de prevención, porque se mueve con una mayor previsibilidad y certidumbre. Por lo tanto el derecho de información ambiental en sus dos vertientes se ve afianzado en mayor medida dentro de los pliegues de este principio, pudiendo encajar perfectamente.

No es una trivialidad manifestarnos sobre la destacada responsabilidad que tiene el poder judicial en los pleitos ambientales⁹⁸¹, sobre todo en referencia al tiempo en que deben actuar, actuación judicial que conviene se produzca *ex ante* de un eventual perjuicio y no *ex post*, ya ocurrido el mismo. En este sentido, las medidas cautelares, por ejemplo, pueden sopesar la falta de acción de la Administración⁹⁸² y redirigir de cierta manera la acción estatal; de lo contrario estaríamos ante una situación de indefensión frente la pasividad o negligencia de la Administración⁹⁸³.

Así, todo proceso judicial en el que se dirimen cuestiones ambientales se inscriben dentro de lo que PEYRANO “jurisdicción oportuna”, refiriéndose al respeto de ciertos principios procesales que demanda la urgencia en determinados casos⁹⁸⁴.

⁹⁸¹ J. FERNÁNDEZ MADERO, “La contaminación fabril”, La Ley, T. 2006-A, Sec. Doctrina, p. 974.

⁹⁸² C. CAMPS, “Actualidad del acceso a la justicia ambiental”, Revista de Jurisprudencia Argentina, Fasc. 3, 2002, Buenos Aires, p. 921; también el citado autor sostiene que se torna necesario “vigorizar la teoría cautelar clásica para obtener un resguardo raído y eficaz”, en “Eficacia cautelar clásica”, Revista Jurisprudencia Argentina - Derecho Ambiental, N° 12, 2013, p. 11. En la doctrina española, en relación a las medidas cautelares en el proceso Contencioso -Ambiental puede consultarse a J. A. RAZQUIN LIZARRAGA y A. RUIZ DE APODACA ESPINOSA, *Información...*, ob. cit., pp. 400 y ss.; también a J. JORDANO FRAGA, “Análisis de la Ley 27/2006 en cuanto al acceso a la justicia...”, ob. cit., en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información...*, ob. cit., p. 137, para este último autor la ley posee una “parquedad en la regulación y la escasa ambición normativa de sus postulados”, critica además la omisión que hace la ley de toda previsión sobre de garantías o cauciones en supuestos de medidas cautelares.

⁹⁸³ Un interesante y efectivo instrumento jurídico lo conforman las denominadas “medidas autosatisfactivas”; un estudio sobre éstas y el rol que pueden cumplir en la protección del medio ambiente lo realiza J. A. ESAIN, “Evaluación de impacto ambiental y medida autosatisfactiva. Dos vectores de la tutela ambiental preventiva”, en la obra colectiva *Derecho...*, ob. cit., pp. 174 y ss.; el autor define a las mismas como “aquel requerimiento urgente formulado al órgano jurisdiccional por los justiciables que se agota -de ahí lo autosatisfactiva- con su despacho favorable, no siendo necesaria la iniciación de una ulterior acción principal para evitar su caducidad o decaimiento, no constituyendo una medida cautelar, por más que a veces se la haya calificado erróneamente como cautelar autónoma”.

⁹⁸⁴ J. PEYRANO, “La medida autosatisfactiva, hoy”, Revista La Ley, N° 106, 2014-C, pp. 1 y ss.; por su lado, y sobre el elenco de medidas judiciales que pueden ejecutar los magistrados, conf. a R. L. LORENZETTI, *Teoría...*, ob. cit., pp. 148 y ss.

Se trata de que la llamada “concienciación ambiental” o “preocupación ambiental” llegue también a los miembros de la judicatura⁹⁸⁵ y a los operadores jurídicos⁹⁸⁶. Esta concienciación se despliega en la instauración de un nuevo y necesario orden jurídico ambiental⁹⁸⁷ que los jueces habrían de aplicar con mentalidad ambiental⁹⁸⁸. Desde ese enfoque, donde quizás se observa (o debe observarse) está situación de compromiso de los jueces⁹⁸⁹ es en el denominado derecho de daños.

Para esta nueva visión del papel del juez en temas ambientales, debe cambiarse el foco de su labor, debiéndose encaminar hacia un sentido de solidaridad, que escapa a los rasgos del proceso tradicional, y que en el citado derecho de daños en su faceta civil se refiere fundamentalmente a al resarcimiento indemnizatorio⁹⁹⁰. Además, por el propio

⁹⁸⁵ Como destacan A. KEMELMAJER DE CARLUCCL, “Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la Ley 25.675, Ley General del Ambiente (LGA)”, Academia Nacional de Derecho, Buenos Aires, 2006, 1; también J. C TRON PETIT, “El rol de los jueces en la aplicación del Derecho ambiental”, en la obra colectiva, *Legislación ambiental en América del Norte*, UNAM, 2007, p. 535, accesible en el sitio Web www.juridicas.unam.mx; y E. I. SÁUX y E. C. MÜLLER, “El rol del Juez en materia ambiental”, extraído del sitio web <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-rol-del-juez-en-materia-ambiental>.

⁹⁸⁶ Como lo advierte S. JAQUENOD DE ZSÖGON, “Asunto pendiente: la formación jurídica ambiental”, *Revista de Derecho Ambiental*, Lexis - Nexis, enero-marzo 2005, p. 180.

⁹⁸⁷ M. S. JULIÁ, *El abordaje...*, ob. cit., p. 15.

⁹⁸⁸ Respecto del Orden jurídico mexicano, M. A. MARTÍNEZ MOYA, basado en DWORKIN, manifiesta cuáles deben ser las características de un juez en casos ambientales, como ser, “erudición, paciencia y perspicacia”, en “El juez ambiental en México: una perspectiva desde el juez Hércules de Ronald Dworkin”, ob. cit., p. 23. Cuestión, que respecto a la sociedad en general, destaca A. YÁBAR STERLING, “Mecanismos de consulta...”, ob. cit., p. 16.

⁹⁸⁹ Ya N. CAFFERATTA, respecto a la posición que deben asumir los funcionarios del poder judicial, señalaba la nueva labor que debían desempeñar los jueces respecto a este tema al comentar el conocido fallo judicial “Mendoza, Beatriz contra Estado Nacional y otros” que marcara un hito en la justicia ambiental Argentina, conf. “El tiempo de las ‘cortes verdes’”, *Revista La Ley* (t.2007 - B), Buenos Aires, pp. 423, ss. Desde el plano de nuestro derecho el fallo establece un “programa de información pública para todo el que lo requiera, en especial a los ciudadanos del área territorial involucrada”. Sobre esta nueva postura de los miembros del poder judicial puede verse a E. I. SÁUX y E. C. MÜLLER, “El rol del juez en materia ambiental”, en la obra colectiva *Tutela jurídica del medio ambiente*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Vol. XLV, Córdoba, 2008, pp. 339 y ss., quienes destacan la trascendencia de las medidas cautelares, pp. 339 y ss.; conf. también a A. PETRELLA, “La justicia ambiental...”, ob. cit., p. 26, quien se plantea la cuestión de los efectos que nacen del incumplimiento de las leyes y sentencias ambientales. Por su lado, C. A. RODRÍGUEZ ve necesaria una función judicial “proactiva”, determinada por el propio objeto del hipotético pleito ambiental, “Algunas consideraciones del derecho procesal ambiental”, *Revista Jurisprudencia Argentina - Derecho Ambiental*, N° 123, Buenos Aires, 2013, p. 35.

⁹⁹⁰ El daño ambiental se caracteriza porque no puede ser determinado monetariamente en forma certera, se torna necesario la instauración de medidas tendientes a su “evitación”, N.

objeto del pleito en juicios ambientales, todo lo que acontece en el proceso debe publicitarse por medio idóneos⁹⁹¹.

Cabe la mención en este punto de la llamada “jurisdicción ambiental”, como órgano especializado en garantizar la tutela del entorno vital en algunos Estados, ya sea como ejerciendo funciones judiciales (fuero ambiental) como sucede El Salvador⁹⁹² y Chile⁹⁹³, o bien dentro de la propia Administración estatal.

Lo cierto es que la tónica ambiental se inscribe como una concienciación que necesita desarrollarse de manera compartida, a todo nivel, y enmarcada por una indispensable solidaridad colectiva⁹⁹⁴. De hecho la inicial preocupación que devino en la protección jurídica del ambiente y su posterior reconocimiento como bien jurídicamente protegido tiene una clarísima naturaleza solidaria⁹⁹⁵, que debe proyectarse en la relación que debe existir en Estados políticamente descentralizados, es decir, entre las diferentes esferas de gobierno.

Este principio de solidaridad⁹⁹⁶ está estrechamente ligado al de cooperación⁹⁹⁷, en el sentido de la delegación o transferencia de ciertas facultades al sector privado, que en forma complementaria co-ayuda a la función estatal, labor en la que cobran relevancia las ONGs ambientales. En efecto los principios enunciados deben estar ínsitos no solo

CAFFERATTA, “El principio de prevención en el derecho ambiental”, Revista de Derecho Ambiental, noviembre de 2004, p. 19.

⁹⁹¹ Es lo que ocurrió con la publicación de las partes pertinentes de la sentencia de la CIDH en el pleito “Claude Reyes y otros vs. Chile”, como medida impuesta por la Corte como “Medidas de satisfacción y garantías de no repetición”.

⁹⁹² En esta Nación, la Corte Suprema de Justicia creó tres juzgados ambientales de primera instancia, con competencia respectivamente en San Salvador, Santa Ana y San Miguel.

⁹⁹³ La Ley 20.600/13, en Chile, creó “órganos jurisdiccionales especializados”, comúnmente llamados Tribunales Ambientales.

⁹⁹⁴ Tal como expresa el artículo 45.2 CE *in fine*.

⁹⁹⁵ Cuestión que destacan entre otros, J. DE LUCAS, “El principio de solidaridad como fundamento del derecho al medio ambiente”, Revista de Derecho Ambiental, N° 12, 1994, p. 68; en idéntico sentido J. DOMPER FERRANDO, “El medio ambiente: planteamientos constitucionales”, en la obra colectiva, *Derecho del medio ambiente* (Coord. G. GÓMEZ ORFANEL), Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995, p. 35; P. MARTÍNEZ, “Principio precautorio y principio preventivo en el derecho ambiental”, en la obra colectiva *Tutela jurídica...*, ob. cit., pp. 353 y ss.

⁹⁹⁶ D. LOPERENA ROTA, *Los principios...* ob. cit., pp. 88 y ss., divide este principio en dos, solidaridad interterritorial y solidaridad con otras generaciones.

⁹⁹⁷ Sobre el mismo conf. a L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., pp. 25 y ss.

en toda normativa o política estatal relativa al ambiente sino que, debido a la transversalidad de su objeto, han de proyectarse sobre aquellas con la que pudiere tener relación tanto de vecindad, adhesión o conflicto.

De esta forma, el Derecho ambiental se encamina a impedir la degradación de los factores y elementos por él defendidos, valiéndose de numerosas técnicas del derecho de acceso a la información ambiental.

La naturaleza del Derecho ambiental solo puede ser entendida a partir de la prevención, la precaución y la solidaridad (entre otros principios inspiradores); en otras palabras es un “Derecho anticipador”, en el sentido que procura prevenir e impedir un posible y eventual daño⁹⁹⁸.

En el Derecho ambiental europeo, la decisión sobre el riesgo se fundamenta desde la aplicación de los principios mentados. En efecto, por el principio de prevención se procuraría evitar aquellas conductas dañosas que produzcan resultados ciertos que ya fueron comprobados; por el principio de precaución se trata de evitar aquellas actividades cuyas consecuencias puedan asumir un riesgo sobre el que no se posee certeza ni experiencia⁹⁹⁹. En tal contexto y a grandes rasgos, mediante la concreción en la práctica del principio precautorio se subsume el principio de prevención¹⁰⁰⁰, complementándolo.

Tanto el principio de prevención como el de precaución pueden desencadenar a su vez el despliegue de otro principio, el de responsabilidad ambiental, que en reglas generales se basa en “quien contamina paga”, pese a que no es del todo satisfactoria esta máxima, teniendo en cuenta el nivel que pueden asumir los efectos degradadores del medio.

⁹⁹⁸ J. ESAIN, “El principio de prevención en la nueva Ley General del Ambiente 25.675”, Revista Jurisprudencia Argentina 2004-III-1296, disponible también en el sitio web www.jose-esain.com.ar, publicado en SJA 1/9/2004.

⁹⁹⁹ C. CIERCO SEIRA señala que dos son los requisitos para la aplicación u observancia del principio precautorio: identificación de un factor de riesgo e incertidumbre científica en la caracterización del riesgo, en “El principio de precaución...”, ob. cit., pp. 106 y ss.

¹⁰⁰⁰ J. J. I. MANZANO, “El fundamento constitucional...”, ob. cit., p. 120.

Por su parte, el principio de solidaridad está emparentado con el principio de colaboración ambiental¹⁰⁰¹, del que podrían derivarse los derechos procedimentales ambientales como el aquí tratado. Este principio de colaboración presume la implicación de los actores sociales en asuntos públicos, de manera que puede deducirse que es una de las tantas proyecciones que tiene el principio democrático en lo ambiental¹⁰⁰².

Los principios señalados y las medidas tomadas en su consecuencia pueden confligir con derechos y libertades individuales¹⁰⁰³, dando acaso todavía mayores poderes a los poderes públicos. Deberá entonces efectuar un juicio ponderativo y razonable sobre la conveniencia de su aplicabilidad según sea el caso.

Atentos al estado de las cosas y en respuesta al magno compromiso que tiene el Estado en la protección del medio ambiente, consideramos que los principios de prevención, precaución y solidaridad, pueden verse reflejados y llevados a la práctica en un instrumento que ya hemos citado, nos referimos a las Entidades Colaboradoras de la Administración (ECA's)¹⁰⁰⁴, que pueden ejercer tareas de contralor, tanto durante como con posterioridad a las conductas potencialmente lesivas del ambiente.

¹⁰⁰¹ Ibídem, p. 121, autor que relaciona el principio de colaboración a los mecanismos o canales participativos propios del Estado democrático de Derecho.

¹⁰⁰² Ibídem, p. 122.

¹⁰⁰³ C. CIERCO SEIRA, *"El principio de precaución..."*, ob. cit., p. 124.

¹⁰⁰⁴ Sobre el particular, conf. a L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ, J. J. I. MANZANO y A. PALLARÈS SERRANO, *La externalización de las funciones de control e inspección...*, ob. cit., pp. 17 y ss., quienes además se plantean los problemas que pueden derivarse en caso de transferencia o delegación en sujetos privados de funciones públicas, poniendo de un lado, la mayor efectividad que se lograría, y del otro, la problemática que ello generaría, sobre todo, en cuanto a la legitimidad jurídica que traería aparejado tal traspaso.

CONCLUSIONES

1. En base a las consideraciones y argumentos esgrimidos, estimamos que el derecho a disfrutar del ambiente, en general, y el derecho de acceso a la información ambiental, en particular, debe en gran medida su crecimiento y estado actual a los instrumentos internacionales. Ello, sin perjuicio de que se trata de un derecho novísimo y que muchas veces se tiende a proteger intereses ambientales solapados en derechos de viejo cuño -de corte liberal y por tanto ya consagrados-, situación que se ha cristalizado a través de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y también en los Derechos internos comparados.

Un cabal ejemplo de la transcendencia del Derecho Internacional, y también del Derecho Comunitario en materia ambiental, es el caso español, donde el derecho de acceso a la información ambiental no ha sido reconocido de manera expresa por la Constitución, encontrando acomodo en las normativas emanadas por los Derechos citados en primer término, lo que sirve para proyectar e inspirar la legislación interna y la jurisprudencia de los tribunales españoles.

2. La incorporación constitucional del interés ambiental ha sido efectuada por los enunciados normativos constitucionales 45 (España) y 41 (Argentina). Sobre la base de dichos enunciados normativos podemos asegurar la existencia de dos realidades diferentes que nacen de la propia letra: del lado español, sostenemos que el derecho de acceso a la información ambiental es un derecho subjetivo que nace del artículo 45.1 de la CE, siendo éste un *prius* que se proyecta sobre todo el orden jurídico ambiental con el objeto de cumplir el mandato constitucional de que toda persona tiene el *derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona* así como el deber de protegerlo, adscribiéndose nuestro derecho a ese disfrute ambiental. Por su parte, del lado argentino, creemos que el término *proveer* expuesto en el artículo 41.2 de la CA engloba una multiplicidad de obligaciones de actuación en manos de las autoridades, entre las que se encuentra nuestro interés en su faz activa, es decir, que al Estado le corresponde el deber de difundir toda aquella información relevante del medio

ambiente, sin abarcar su faz pasiva que comporta el derecho de acceso a la información ambiental propiamente dicho, y que nace del término constitucional *gozar*.

3. Opinamos que el derecho de acceso a la información está compuesto por una doble faceta, activa y pasiva. Facetas que se ven claramente diferenciadas en el rol y actuación que debe asumir el Estado en cada uno de estos supuestos, ya sea para proporcionar la información sin necesidad de petición, o bien entregar dicha información cuando fuere legalmente requerida.

Concluimos que ambas facetas se encuentran inexorablemente dirigidas al fin expresado en los incisos 1º de los artículos 45 CE y 41 CA, vale decir: el *disfrutar/gozar* de un medio ambiente *adecuado/sano* para *todos* que permita el desarrollo de la persona. Entonces, para que ese disfrute o goce se concrete en las condiciones impuestas por ambos textos constitucionales, se necesita un amplio despliegue de la actividad de los poderes públicos. Desde la perspectiva de nuestro derecho, una labor de difusión de información o datos ambientales creará la debida conciencia y eventual implicación en temas ambientales.

Por su parte, y teniendo presente el macro-concepto de medio ambiente, si esa tarea de difusión resulta incompleta, parcializada o insuficiente, quedará la faceta pasiva del derecho para subsanarla y conseguirla.

4. Debido a la situación española de ausencia de una ley general que conecte la generalidad y abstracción expuesta en el artículo 45 y el grado de especificidad propios de normas comunitarias y sectoriales, con las que se procura construir situaciones subjetivas concretas, estimamos que tal situación debería ser solucionada por el legislador democrático para llenar de contenido estas eventuales situaciones subjetivas. Esta omisión del legislador estatal español perjudica la autonomía de este derecho, que consideramos un verdadero derecho subjetivo ambiental.

5. Ya en la parte introductoria, manifestábamos nuestra posición en relación a que el derecho de acceso a la información ambiental constituye uno de los tantos instrumentos de los que se vale el derecho al entorno vital para lograr sus cometidos

constitucionales. Decíamos, adoptando una posición amplia, que entre los numerosos instrumentos de los que se valía el derecho ambiental existían derechos instrumentales, y entre ellos, el nuestro. En ese contexto, sostenemos que el derecho de acceso a la información ambiental posee inevitablemente un fin que lo rebasa y que se encuentra en los artículos 45.1 CE y 41.1 CA. Atento a ello, la satisfacción de aquél está íntimamente conectada a los fines propuestos por el legislador constitucional.

Por ello, en cuanto al fin perseguido y pretendido, es un derecho de naturaleza instrumental o accesorio, debiendo responder a la satisfacción de un derecho que lo supera y al que lo integra: el derecho de toda persona a disfrutar (CE) o gozar (CA) de un medio ambiente con determinadas condiciones que permitan el desarrollo integral de la persona.

6. Destacamos la multidireccionalidad de objetivos de los preceptos 45 CE y 41 CA, concluyendo de estos derechos contienen un haz de libertades, derechos y restricciones que tienen un único fin: el disfrutar de un medio ambiente adecuado para la persona (artículo 45.1. CE) y el gozar de un medio ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano (artículo 41.1 CA).

Ahora bien dentro de la versatilidad de los citados preceptos se encuentran los acápites segundos de ambos preceptos que encomiendan verdaderas órdenes dirigidas a los poderes públicos (CE) o bien autoridades (CA). Tanto en uno como en otro se establecen principios vinculantes para los poderes públicos que conforman mandatos de optimización. Dentro de estos mandatos se encuentran, en la CA, el deber que tienen las autoridades de *proveer* a la información ambiental (faz activa) y el derecho de acceso a la misma (faz pasiva).

7. Desde otro punto de vista, concluimos que el derecho de acceso a la información es un derecho prestacional que requiere un papel activo del Estado, cuya actuación estará encaminada a brindarle una adecuada cobertura. Creemos, en ese sentido, que para el cumplimiento efectivo de la letra constitucional, tanto en España como en Argentina se precisa de un Estado presente, alejado del antiguo modelo liberal.

8. Junto a esa actuación estatal y para darle una mayor eficacia el derecho ambiental se ha valido de un elemento fundamental: la participación de los particulares. Nuestro derecho tiene una relación de correspondencia con ésta, aunque la participación es, en el plano político, un concepto mucho más amplio que excede con creces el tema objeto de la presente tesis. Por tal razón, afirmamos que el concepto de “democracia ambiental” que ha tenido un marcado éxito en la doctrina especializada, no es un término acertado sino que se refiere a un contenido diferente. No decimos que los elementos de esta “democracia ambiental” que sirven para significar al acceso a la información, participación y acceso a la justicia, tengan una consecuencia negativa, todo lo contrario, sólo consideramos, más allá de la utilidad del término, que no es el más acertado.

9. Analizada la relación del derecho de acceso a la información ambiental estudiado con aquellos derechos con los que pudiera tener algún tipo de contacto, ya sea de conflicto, solapamiento o de complementariedad, a fin de determinar una supuesta autonomía, nos inclinamos por una respuesta que niega tal afirmación, es decir que no se trata de un derecho autónomo. Ésta afirmación encuentra fundamento en la finalidad que tiene el derecho de acceso a la información ambiental, la que con creces lo rebasa, ya que lo que se busca con su ejercicio es la satisfacción de ese entorno natural acondicionado a las características impuestas por el constituyente de los sistemas jurídicos estudiados (*adecuado para el desarrollo de la persona*, según la CE, y *sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano*, según la CA). Concluimos, pues, en su naturaleza instrumental.

Hemos realizado un esfuerzo para encontrar argumentos suficientes que expliquen de forma plausible la pretendida naturaleza autónoma del derecho estudiado y nos fuimos encontrando con verdaderos obstáculos que nos hicieron inclinar por la posición contraria.

10. Afirmamos además, apartándonos de numerosas fuentes doctrinales, que nuestro derecho integra el abanico de derechos subjetivos ambientales; por lo tanto cualquier tipo de construcción en su articulación que pretenda apoyarse en un derecho

diferente –como lo puede ser el derecho de acceso a la información pública- no es acertada, más allá de su viabilidad en la práctica.

Situación que vemos reflejada en el Derecho argentino, puntualmente con el Decreto Reglamentario 1172/03, que a nuestro entender no sirve para construir de forma cabal nuestro derecho, debido a que se refiere a un derecho y objeto diferente, aunque con algún tipo de relación.

11. Que la Constitución sea, antes que nada, un conjunto de normas jurídicas no implica que la misma represente la realidad social, sino que a través de ella se crean expectativas de cumplimiento. Desde el constitucionalismo contemporáneo, de nada sirve la sola inclusión de enunciados normativos que lo adensan con cláusulas sociales que a la postre son incumplidas, configurando un verdadero fraude constitucional. Este fenómeno desgraciadamente ocurre frecuentemente en naciones iberoamericanas. Precisamente los textos constitucionales se encuentran repletos de normas asistenciales que obligan al Estado a un papel activo de promoción y, a la vez, de remoción de obstáculos para conseguirlas. La inclusión en el acervo constitucional debe ir inexorablemente acompañada de la debida y acorde capacidad presupuestaria para llevarlos a la práctica. Y sin duda el legislador democrático tiene un papel trascendental en la concreción de estos derechos prestacionales.

12. En cuanto a la situación jurídico-ambiental española consideramos que aunque no responde al orden debido de las cosas -en referencia a la ya citada ausencia de una ley general-, aunque hay una legislación del derecho a la información ambiental, el hallarse inserta en la Unión Europea hace que el bien jurídico tutelado en la práctica esté garantizado. Cabe resaltar las situaciones de solapamientos que ocurren con el bien ambiental, en general, y con nuestro derecho, en particular.

13. En Argentina, si bien existe una ley general que regula las actividades con incidencia en el ambiente, los problemas se encuentran lejos de estar solucionados

¿Acaso faltaría un periodo de adaptación progresiva al nuevo derecho y consecuentemente a la nueva ley?

No dudamos en expresar que existe una superabundancia normativa ambiental emanada de las tres esferas estatales de gobierno y consecuentemente una pluralidad de órganos con competencia ambiental. Si bien la LGA N° 26.675 vino a aclarar muchas cuestiones problemáticas y cambiar positivamente el estado de cosas, sostenemos que – vinculado a la exageración de normativa ambiental y la multiplicidad de órganos estatales- en el caso argentino la “mayor fortaleza -o intento- es a la vez y aunque paradójico, la causa principal de debilidad”. Tal situación de superproducción normativa, eventualmente, logra ser sólo un “miriñaque legal”, muchas veces, inerte para hacer efectivo un entorno adecuado. Por supuesto, dicha “profusión” dificulta la tarea de los intérpretes y operadores jurídicos, situación que se ve plenamente reflejada en el derecho de acceso a la información.

14. En el plano de la integración supranacional es notoria la diferencia entre la efectividad de la normativa emanada por la Unión Europea y la del MERCOSUR. En este último supuesto, se hace necesario dotar a las decisiones relativas al entorno vital de obligatoriedad, debiéndose crear un órgano en su seno encargado de controlar las situaciones de hecho particulares con incidencia ambiental, además de controlar el efectivo cumplimiento de la legislación ambiental interna de cada Estado.

15. A nuestro juicio, es oportuno traer a colación la doctrina del Derecho constitucional material, el que pone a la realidad por encima de la formalidad. De manera que las normas jurídicas tengan valor real y, sin perder su sentido y espíritu, procuren adaptarse a las conductas de una sociedad para lograr una efectiva Constitución ambiental.

16. Difusión y acceso a la información son derechos que poseen los particulares para la satisfacción de un fin o valor que los rebasa: sirven al cometido constitucional que engloba los términos *disfrutar* (CE) y *gozar* (CA). Son el anverso y reverso de un mismo derecho, versando sobre el mismo objeto: el conocimiento por parte de *todos* de datos ambientales, favoreciendo el involucramiento de la sociedad civil en temáticas

ambientales, procurando hacer efectivo el correlativo deber que imponen los plexos constitucionales de los sistemas jurídicos comparados estudiados, como carga a ese *disfrute o goce*.

17. Una efectiva herramienta sería la implementación de un fuero judicial especializado para materializar tanto la tutela de los recursos naturales en general, como los derechos subjetivos ambientales en particular, siendo casos paradigmáticos los Estados de El Salvador y Chile, lo que revela el compromiso de estas naciones con el medio ambiente.

BIBLIOGRAFÍA

ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS, Christian: *“El acceso a la información como derecho”*, Anuario de derecho a la Comunicación-Editorial Siglo XXI, Año 1, Vol. 1, Buenos Aires, 2000.

ACUÑA, Guillermo: *“Acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en materia ambiental: el Principio 10 de Río”*, Programa Regional de Capacitación en Derecho y Políticas Ambientales, CEPAL, 2008.

ACUÑA, Guillermo: *“El principio de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental en América Latina: ¿Nuevos espacios, nuevos derechos?”*, en *Simposio de Jueces y Fiscales de América Latina. Aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2002.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge: *“Nivel elevado de protección, ponderación y prevalencia de los interés ambientales. Estudio jurisprudencial”*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 29, año 37, 2003.

AGUDO GONZÁLEZ, Jorge: *“El derecho de acceso a la información en materia de medio ambiente en la jurisprudencia española”*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 181, 2000.

AHUMADA RUIZ, María Ángeles: *“El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas”*, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, N° 8, 1991.

ALCUBILLA, Enrique Arnaldo y GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro: *Constitución y derechos fundamentales*, La Ley, Madrid, 2009.

ALCUBILLA, Enrique Arnaldo: *El poder legislativo en el Estado autonómico*, FAES, Madrid, 2003.

ALDER, John y WILKINSON, David: *Environmental law & ethics*, Macmillan, Londres, 1999.

ALENZA GARCÍA, José Francisco: *Manual de Derecho ambiental*, Universidad Pública de Navarra, 2001.

ALEXY, Robert: *Teoría de los Derechos Fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

ALONSO GARCÍA, María Consuelo, GARRIDO CUENCA, Nuria y MORENO MOLINA, J A: “*Técnica jurídicas de protección ambiental: instrumentos de intervención administrativas*”, en la obra colectiva, *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente* ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), Lex Nova, Valladolid, 2005.

ALONSO GARCÍA, María Consuelo: “*La nueva regulación de la evaluación de impacto ambiental (Ley 6/2001, 8 de mayo)*”, Revista Justicia Administrativa, N° 14, 2002.

ALONSO GARCÍA, María Consuelo: “*La política medioambiental comunitaria y el significado de la aprobación del Tratado de la Unión Europea para la misma*”, Revista de Administración Pública, N° 140, mayo-agosto, 1995.

ALONSO GARCÍA, Enrique: *El derecho ambiental de la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid, 1993.

ALONSO GARCÍA, Enrique: “*La participación de individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España. Aspectos constitucionales*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 61, 1989.

ALONSO GARCÍA, Enrique: “*La participación de los individuos en la toma de decisiones relativas al medio ambiente en España*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 61, 1984.

ÁLVAREZ GARCÍA, Vicente: “*La protección del medio ambiente mediante las técnicas de la normalización industrial y de la certificación*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 105, 2000.

AMMIRATO, Aurelio: “*Acceso a la información ambiental*”, ponencia presentada en el Primer Congreso de Derecho Administrativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2005.

ANDORNO, Luis: “*La materia ambiental en las normas del MERCOSUR y la Convención de Aarhus sobre acceso a la información y a la justicia y participación pública*”, en la obra colectiva, *Cuestiones actuales de derecho ambiental*, El Derecho, Buenos Aires, 2007.

ARCOCHA, Carlos y ALLENDE RUBINO, Horacio: *Tratado de Derecho Ambiental*, Nova Tesis, Santa Fe, 2007.

ARIAS MALDONADO, Manuel: “*Democracia verde versus democracia liberal: ¿Hacia un nuevo modelo democrático?*”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 105, julio-septiembre, 1999.

ARLUCEA RUIZ, Esteban: *Conceptos básicos de la Constitución de 1978*, IVAP, Oñati, 2008.

BARREIRA, Ana, OCAMPO, Paula y RECIO, Eugenia: *Medio ambiente y Derecho internacional: una guía práctica*, Caja Madrid - IIDMA (Instituto Internacional de Derecho y Medio Ambiente), 2008.

BARRERA BUTELER, Guillermo: *Provincias y Nación*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

BASTERRA, Marcela: “*El amparo ambiental*”, Revista Jurisprudencia Argentina-Derecho Ambiental, N° 12, Buenos Aires, 2013.

BASTERRA, Marcela: *El derecho fundamental de acceso a la información pública*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2006.

BASTERRA, Marcela: “*La reglamentación del ‘lobby’ en Argentina. Análisis del Decreto 1172/2003*”, Revista La Ley, Buenos Aires, 2004, accesible también en el sitio web www.mejordemocracia.gov.ar.

BAUCELLS I LLADOS, Joan: *La prevención y el control integrado de la contaminación* (Coord. J. BAUCELLS I LLADÓS y J. VERNET I LLOBET), Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2004.

BEC, Eugenia y FRANCO, Horacio: “*Información pública ambiental vs. Inviolabilidad de los papeles privados*”, Revista La Ley, Sup. Act., del 3/11/2009.

BELFER, Laura: “*Régimen de libre acceso a la información pública ambiental. Comentario exegético de la Ley 25.831*”, Astrea, Buenos Aires, 2004.

BELTRÁN BALLESTER, Enrique: “*El Delito Ecológico, en Poder Judicial*” (PJ), N° 4, 1988.

BELTRÁN, Miguel y CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: “*Relevancia constitucional del medio ambiente*”, Revista Noticias de la Unión Europea, N° 122, 1995.

BENAVENTE, María Isabel: “*El Derecho - Deber de información ambiental como herramienta eficaz de los principios de prevención y precautorio*”, extraído del sitio Web www.cumbrejudicial.org, 2015.

BENJAMIN, Antonio Herman: “*O Estado teatral e implementacao do Direito Ambiental*”, en la obra colectiva, *Directo Água e Vida*, T. I, 7° Congresso Intrenacional de Direito Ambiental, Imprensa Oficial, San Pablo, 2003.

BERBEROFF AYUDA, Dimitry: “*Instrumentos que garantizan la participación ciudadana en materia de medio ambiente*”, en la obra colectiva *Instrumentos judiciales*

de fomento para la protección del medioambiente (Dir. M. L. MARTÍN MORALES), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005.

BERGEL, Salvador: “*Introducción al principio precautorio en la responsabilidad civil, en la obre colectiva, Derecho Privado (Homenaje al Dr. A. J. BUERES)*”, Hammurabi, 2001.

BERMEJO VERA, José: “*El secreto en las administraciones públicas. Principios básicos y regulaciones específicas del Ordenamiento jurídico español*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 57, 1988.

BERRA, Elisabeth: “*El acceso a la justicia en materia ambiental a la luz del principio 10 de la Declaración de Río. Perfiles de la problemática de la tutela judicial del ambiente*”, Revista Jurisprudencia Argentina-Derecho Ambiental, N° IV, Fasc. 12, Buenos Aires, 2013.

BETANCOR RODRÍGUEZ, Andrés: *Instituciones de derecho ambiental*, La ley, Madrid, 2001.

BIBILONI, Homero: *El proceso ambiental*, Lexis - Nexis, Buenos Aires, 2005.

BIDART CAMPOS, German: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Ediar, Buenos Aires, 2001.

BIDART CAMPOS, Germán: “*Los derechos económicos, sociales y culturales en la Constitución reformada en 1994, hechos y derecho*”, Derechos económicos, sociales y culturales, N° 7, Secretaría de Derechos Humanos, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2000.

BIDART CAMPOS, Germán: *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, T. VI, Ediar, Buenos Aires, 1994.

BIDART CAMPOS, German: *Constitución y derechos humanos: su reciproca simetría*, Ediar, Buenos Aires, 1991.

BIELSA, Rafael: “*La acción Popular y la facultad discrecional administrativa*”, La Ley, 1954-73-711.

BÖCKENFÖRDE, Ernst W.: *Escritos sobre derechos fundamentales*, Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden, 1993.

BOO, Daniel y VILLAR, Ariel: *El derecho humano al medio ambiente*, Astrea, Buenos Aires, 1999.

BORRAS PENTINANT, Susana: *El control internacional de los tratados multilaterales de protección del medio ambiente ¿Apariencias o realidades?*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

BRAÑEZ, Raúl: *Manual de Derecho ambiental mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

BRICEÑO CHAVES, Andrés: “*Hacia la efectividad de la tutela jurídica del ambiente*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 9, 2006.

CAFFERATTA, Néstor: “*De la efectividad del derecho ambiental*”, Revista La Ley, N° 2, 2007.

CAFFERATTA, Néstor: “*El tiempo de las ‘cortes verdes’*”, Revista La Ley (t.2007 – B), Buenos Aires, 2007.

CAFFERATTA, Néstor: “*Panorama actual del Derecho ambiental*”, en la obra colectiva, *Cuestiones actuales de derecho ambiental*, El Derecho, Buenos Aires, 2007.

CAFFERATTA, Néstor: “*La nueva Ley 25.831 de información ambiental*”, Revista de Jurisprudencia Argentina, Lexis-Nexis, fasc. 5, 2004.

CAFFERATTA, Néstor: “*Ley 25.831 (régimen de libre acceso a la información pública ambiental), comentada, anotada y concordada*”, Anales de Legislación Ambiental Argentina, La Ley, Tomo LXIV – A, N° 1, Buenos Aires, 2004.

CAFFERATTA, Néstor: “*El principio de prevención en el derecho ambiental*”, Revista de Derecho Ambiental, noviembre de 2004

CAFFERATTA, Néstor: “*La Ley 25.675 General del Ambiente. Comentada, interpretada y concordada*”, DJ, N° 1133, Buenos Aires, 2002, boletín del 26 de diciembre de 2002.

CAFFERATTA, Néstor: “*Perspectiva del derecho ambiental en Argentina*”, Revista La Ley, 2001 - C, Buenos Aires, 2001.

CAFFERATTA, Néstor: “*De la legitimación para obrar de las O.N.G. ambientales y del derecho de información y difusión ambiental*”, Revista de Jurisprudencia Argentina, Buenos Aires, I, 1999.

CALVO HERRERO, Rosario: “*El Sistema Europeo de Gestión y Auditoria Ambiental (EMAS), una herramienta transversal para que las empresas mejoren su sostenibilidad ambiental*”, Revista Interdisciplinar de Gestión Ambiental, Distrito Federal, 2003.

CALVO, María: *Escritos de Derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: *El derecho a la integridad personal*, Lex Nova-IVAP, Valladolid, 2006.

CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: “*Constitucionalismo promisorio y democracia*”, Revista Jurisprudencia Argentina, Facs. 4, 2005.

CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: “*¿Existe un verdadero derecho constitucional a disfrutar del medio ambiente?*”, Anuario de Derechos Humanos, Nueva Época, 2005.

CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: *Constitución y medio ambiente*, Dykinson S. L.-Ciudad Argentina, Madrid, 2000.

CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: “*Aspectos Constitucionales del Derecho Ambiental*”, en Revista de Estudios Políticos, N° 94, 1996.

CANOSA USERA, Raúl Leopoldo: *Interpretación constitucional y fórmula política*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

CARDELÚS y MUÑOZ SECA, Borja: “*Técnicas jurídicas para la protección del medio ambiente*”, en *Revista Documentación Administrativa*, N° 11.

CARNOTA, Walter: “*Derecho a una buena administración pública*”, *Revista La Ley*, N° 3, del 23/10/2009.

CASADO CASADO, Lucía: “*El Derecho ambiental en Cataluña*”, *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. V°, N° 1, 2014.

CASADO CASADO, Lucía: “*El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras*”, *Derecho PUCP*, N° 70, 2013.

CASADO CASADO, Lucía “*Excepciones al marco normativo de la libre prestación de servicios. La protección del medio ambiente como razón imperiosa de interés general*”, en la obra colectiva *Prestación de servicios, administración pública y Derecho administrativo (especial referencia al Derecho ambiental)*, (Dir. L. CASADO CASADO, J. R. FUENTES I GASÓ y J. G. FONT), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

CASADO CASADO, Lucía, FUENTES I GASÓ, Josep, MANZANO, Jordi y PALLARÈS SERRANO, Anna: *La externalización de las funciones de control e inspección en materia de protección de medio ambiente*, Atelier, Barcelona, 2010.

CASADO CASADO, Lucía: “*El derecho de acceso a la información ambiental a través de la jurisprudencia*”, *Revista de Administración Pública*, N° 178, enero - abril, Madrid, 2009.

CASADO CASADO, Lucía: “*Estudio sobre el alcance de la supletoriedad de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre la Ley 27/2006, de 18 de julio, reguladora del derecho de acceso a la información ambiental*”, *Revista Vasca Administración Pública*, Numero Especial, 2014.

CASSAGNE, Juan Carlos: *El MERCOSUR y las relaciones con el derecho interno*, Ediar, Buenos Aires, 1995.

CASTELLÀ ANDREU, Josep María: “*La participación ciudadana en la Ley 16/2002, de prevención y control integrados de la contaminación*”, en la obra colectiva, *La prevención y el control integrado de la contaminación* (Coord. J. BAUCELLS I LLADÓS y J. VERNET I LLOBET), Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2004.

CASTELLÀ ANDREU, Josep María: *Los derechos de participación política en la administración pública (un estudio del art. 105 de la Constitución)*, CEDCS S.L., Estudios Políticos y Constitucionales, Barcelona, 2001.

CASTILLA SUAREZ, Karlos A.: *Libertad de expresión y derecho de acceso a la información en el sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2011.

CEBALLOS MORENO, Manuel: “*Una aproximación al régimen jurídico de la participación ciudadana en la administración pública. Especial referencia al sector medioambiental*”, Actualidad Administrativa, N° 43, Madrid, 2001.

CERRILLO I MARTÍNEZ, Agusti: “*El dret d'accés a la informació en matèria de medi ambient. Anàlisi de la Llei 38/1995, de 12 de desembre, d'accés a la informació en matèria de medi ambient*”, en Autonomies, Revista Catalana de Derecho Público, N° 24, 1999.

CERRO, María Marta: “*El federalismo de cooperación en relación con la materia ambiental*”, en la obra colectiva, *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA* (Dir. R. DÍAZ RICCI), EDUNT, Tucumán, 2008

CHERVIN, Mariela y ALTIERI, Carolina: “*Derecho de acceso a la información ambiental: proceso de reglamentación de la Ley 25.831 ajustado al ordenamiento*

jurídico argentino. Necesidad de un marco regional”, en Revista de Derecho Ambiental, N° 16, octubre–diciembre de 2008.

CIERCO SEIRA, Cesar: “*El principio de precaución: reflexiones sobre su contenido y alcance en los Derechos comunitarios y español*”, Revista de Administración Pública, N° 163, enero-abril, 2004.

CORVALÁN, Juan Gustavo: “*El derecho de acceso a la información pública en el contencioso administrativo federal*”, Revista La Ley, 2008-F, 878.

COSSARI, Nelson y LUNA, Daniel: *Cuestiones actuales de derecho ambiental*, El Derecho, Buenos Aires, 2007

CUBERO, José Ignacio, ITURRIBARRIA, Marta y LASAGABASTER, Iñaki: *Acceso a la información, participación y acceso a la justicia en materia medio ambiente*, Eusko Jaurlaritzza–Servicios Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, San Sebastián, 2009.

DE CABO, Carlos: *La Crisis del Estado Social*, PPU S.A., Barcelona, 1986.

DE LA CUEVA MARTÍN, Alejandro y GINÉS HUERTAS, Francisca: *Fuentes de información en medio ambiente*, Ed. La Nau Solidaria, Valencia, 2010.

DE LA VARGA PASTOR, Aitana y FUENTES I GASÓ, Josep Ramón: “*Las autoridades Públicas ante las nuevas obligaciones en materia de información ambiental. Especial referencia a la difusión de información ambiental*”, en la obra colectiva *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Diez años del convenio Aarhus*, (Dir. A. PIGRAU SOLÉ y S. BORRÀS PENTINAT), Atelier, Barcelona, 2008.

DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María: “*Las competencias normativas y de gestión medioambiental en la Constitución Nacional y las Constituciones provinciales*”, en la obra colectiva, *Articulación de las competencias ambientales en la nación y en las provincias del NOA*, Dir. DÍAZ RICCI, EDUNT, Tucumán, 2008.

DE LUCAS, Javier: “*El principio de solidaridad como fundamento del derecho al medio ambiente*”, Revista de Derecho Ambiental, N° 12, 1994.

DE OTTO PARDO, Ignacio y MARTÍN RETORTILLO, Luis: *Derechos Fundamentales y Constitución*, Madrid, 1997.

DE VEGA GARCÍA, Pedro: “*Mundialización y Derecho Constitucional: La Crisis del Principio Democrático en el Constitucionalismo Actual*”, en Revista de Estudios Políticos, N° 100, 1998.

DEL CASTILLO VÁZQUEZ, Isabel C.: “*Transparencia, acceso a la documentación administrativa y protección de datos de carácter personal*”, Revista Foro Nueva Época, N° 6, 2007.

DELGADO PIQUERAS, Francisco: “*Régimen jurídico del derecho constitucional del medio ambiente*”, Revista Española de Derecho Constitucional”, N° 38, 1993.

DEVIA, Leila (coord.): *MERSOSUR y medio ambiente*, Ediciones Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004.

DI PAOLA, María E.: *Manual de ciudadanía ambiental* (Dir. M. E. DI PAOLA), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), disponible a su vez en www.farn.org.ar, Buenos Aires, 2010.

DÍAZ ARAUJO, Mercedes: “*La regulación ambiental: nuevas formas de intervención preventiva, represiva, compensatoria y estimuladora*”, Revista Jurisprudencia Argentina, 2002 – III – 939.

DÍAZ ARIAS, Rafael: “*El derecho a la información en un mundo global: nuevos poderes y viejas limitaciones*”, Revista de Comunicación y Pluralismo, N° 3, 2007.

DÍAZ RICCI, Raúl y DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María: *Articulación de las competencias ambientales en la Nación y las Provincias del NOA*, EDUNT, Tucumán, 2008.

DÍAZ RICCI, Raúl y DE LA VEGA DE DÍAZ RICCI, Ana María: “*Principios para la articulación del ejercicio de competencias ambientales desde el federalismo de cooperación*”, Revista de Derecho Ambiental, N° 9, 2007.

DÍAZ RICCI, Raúl: “*La Cooperación en los Estados Descentralizados (Un Estudio de Derecho Argentino y Español)*”, Tesis Doctoral presentada ante la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, en 23 de junio de 2004.

DÍAZ RICCI, Sergio: “*Los derechos económicos, sociales y culturales en la Corte Interamericana de Derechos Humanos*”, en la obra colectiva, *La América de los derechos* (Dir. E. CORZO), UNAM, México, 2013.

DÍAZ RICCI, Sergio: “*A propósito de ‘Los problemas constitucionales del Estado de Derecho’, de DIEGO VALADÉS*”, en la obra colectiva *El control del poder. Libro homenaje a DIEGO VALADÉS*, UNAM-Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional-Universidad Garcilaso de la Vega, N° 18, Cuadernos de Rectorado, T. I. (Coord. P. HÄBERLE-D. GARCÍA BELAÚNDE), Lima, 2012.

DÍAZ RICCI, Sergio: “*Interpretación constitucional y constitución en KONRAD HESSE (in memoriam)*”, en Debates de Actualidad, N° 198, Año XXII, Enero-Diciembre de 2007.

DIEZ PICAZO, Luis: *Fundamentos de Derecho civil patrimonial*, T. II, Madrid, 1983.

DOBSON, Andrew: *Pensamiento político verde*, Paidós, Barcelona, 1997.

DOMÍNGUEZ MATÉS, Rosario: *La protección del medio ambiente en el Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

DOMPER FERRANDO, Javier: “*El medio ambiente: planteamientos constitucionales*”, en la obra colectiva, *Derecho del medio ambiente* (Coord. G. GÓMEZ ORFANEL), Ministerio de Justicia e Interior, Madrid, 1995.

DOMPER FERRANDO, Javier y LÓPEZ RAMÓN, Fernando: *La Conservación de la naturaleza y los espacios protegidos*, Real Colegio de España, Bologna, 1980.

DRNAS, Zlata de Clement: *Relaciones de Córdoba con el MERCOSUR en materia medio ambiente*, Marcos Lerner, Córdoba, 1996.

DROMI, Roberto y MENEM, Eduardo: *La Constitución reformada*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.

DUNLAP, Riley: “*La sociología medioambiental y el nuevo paradigma ecológico*”, Revista Sistema, Nros. 162-163, 2001.

EBBESSON, Jonas: “*Information, participation and access to justice. The model of the Aarhus Convention*”, Yearbook of human rights & Environment, N° 3, 2003.

EMBED IRUJO, Antonio: “*El derecho al medio ambiente en los nuevos Estatutos de Autonomía*”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, (Dir. EMBED IRUJO, Antonio), Iustel, 2008.

EMBED IRUJO, Antonio: “*El rol del Estado: ¿vigilante o gestor?*”, en la obra colectiva, *Política ambiental y desarrollo sostenible*, Instituto de Ecología y Mercado, Madrid, 1999.

EMBED IRUJO, Antonio: “*El derecho de acceso a los archivos y registros administrativos*”, en la obra colectiva, *La nueva ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común* (Dir. LEGUINA VILLA Jesús y SÁNCHEZ MORÓN, Miguel), Tecnos, Madrid, 1993.

ESAIN, José: “*El concepto de medio ambiente*”, en la obra colectiva, *Ambiente Sustentable II* (Coord. HERRERA, Amancay), Tomo I, Orientación Gráfica Editora, Buenos Aires, 2010.

ESAIN, José, GARCÍA MINELLA, Gabriela, JIMÉNEZ, Eduardo Pablo: “*La cuestión ambiental antes y después de la reforma constitucional de 1994*”, en la obra colectiva

Teoría y crítica del derecho constitucional (Coord. GARGARELLA, Roberto), Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2008.

ESAÍN, José, GARCÍA MINELLA, Gabriela y PELLE, Walter: "*Los derechos de acceso a la información y a la participación pública en la provincia de Buenos Aires*", en la obra colectiva, *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2006.

ESAIN, José: "*El principio de prevención en la nueva Ley General del Ambiente 25.675*", Revista Jurisprudencia Argentina 2004-III-1296, 2004, disponible también en el sitio web www.jose-esain.com.ar, publicado en SJA 1/9/2004.

ESAIN, José: "*MERCOSUR y medio ambiente*", Suplemento de Derecho Ambiental de La Ley, junio, 2004.

ESCOBAR ROCA, Guillermo: *La ordenación constitucional del medio ambiente*, Dykinson, Madrid, 1995.

ESCRIBANO COLLADO, Pedro: "*La ordenación del territorio y el medio ambiente en la Constitución*", en la obra colectiva, *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA*, Civitas, Madrid, 1991.

ESPÍN, Eduardo: "*Los derechos de libertad. Libertades de expresión e información*", en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, ob. cit.

ESPINOSA MELÉNDEZ, Edson: "*Tecnologías informativas y acceso a la información ambiental: cambiando la posición de la sociedad ante los problemas ambientales*", Revista de Investigación Jurídica, Vol. VI, 2010.

EZEIZABARRENA, Xabier: "*Participación y acceso a la justicia ambiental: el Convenio de Aarhus de 1998*", RADA, N°1, 2002.

SULLIVAN, Thomas (Ed.): "*Environmental Law Handbook, Government Institutes*", Maryland, 1999.

FALBO, Aníbal: “*La información ambiental como principio rector de la protección del ambiente*”, Revista Jurisprudencia Argentina, fascículo 12, Buenos Aires, 2003.

FAYT, Carlos: *Evolución de los derechos sociales: del reconocimiento a la exigibilidad*, La Ley, Buenos Aires, 2007.

FELCMAN, Isidoro, BLUTMAN, Gustavo, AZCORRA, Adriana y GOYBURU, Lara: “*Planificación estratégica participativa*”, en la obra colectiva, *Estado y administración* (Dir. M. KRIEGER), Errepar, Buenos Aires, 2013.

FERNÁNDEZ GARCÍA, María Yolanda: “*La ley francesa sobre los derechos de los ciudadanos en relación con las administraciones públicas*”, Revista de Administración Pública, N° 159, septiembre-diciembre, 2002.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: “*Algunas proposiciones para una ley de acceso a la información ambiental*”, extraído del sitio web www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/105/art/art5.htm., 2011.

FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ RAMOS, Santiago: *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Marcial Pons, Madrid, 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, José Julio: *La inconstitucionalidad por omisión: teoría general; derecho comparado; el caso español*, Civitas, Madrid, 1998.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón: “*El Medio Ambiente en la Constitución Española*”, Revista de Documentación Administrativa, N° 190, 1981.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “*El control de constitucionalidad de las omisiones legislativas. Algunas cuestiones dogmáticas*”, Revista de Estudios Constitucionales, año 7, N° 2, 2009.

FERNÁNDEZ, L: “*Derecho a la información pública ambiental*”, Revista de Derecho Ambiental de La Ley, Ed. FARN, N° 3, 2000.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Aproximación a la ciencia de Derecho constitucional (su concepto, bidimensionalidad, vertiente valorativa, contenido y método)*, Ediciones Jurídicas, Lima, 1995.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: *Estudio preliminar de la obra la Constitución como ordenamiento jurídico fundamental del Estado*: WERNER KÄGI, Dykinson, Madrid, 2005.

FERNÁNDEZ, Tomas Ramón: *De la arbitrariedad de la administración*, Thompson-Civitas, Navarra, 2008.

FLEINER GERSTER, Thomas: “*Die zukunft des schweizerisches Rechstaates*”, en la obra colectiva, *Festgabe ALFRED RÖTHELI zun fünfund-sechzingsten geburstag, Staatskanzlei des Kantons Solothurns*, Solothurns, 1990.

FONSECA FERRANDIS, Fernando E.: “*El derecho constitucional a participar en asuntos públicos y el trámite de audiencia en el procedimiento de elaboración de los planes de urbanismo*”, Revista Actualidad Administrativa, 2000.

FONT I LLOVET, Tomás: “*Algunas funciones de la idea de participación*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 45, 1985.

FOUCHER, Karine: “*A propos du principe de précaution*”, *Revue Juridique de l'Environnement.*” *La Charte d'environnement*, Número Especial, 2003.

FUENTES BODELÓN, Fernando: “*La aplicación de la normativa comunitaria en materia de medio ambiente: balances y perspectivas*”, Revista de Derecho Ambiental N° 1, Madrid, 1988.

FULOP, Sandor y KISS, Csaba: “*¿Qué hay de nuevo en Europa? La Convención de Aarhus*”, Revista La Ley, Suplemento de Derecho Ambiental, Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), 2002.

GARCÍA ÁLVAREZ, Gerardo: “*Algunas consecuencias del reconocimiento constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo*”, Revista Aragonesa de Administración Pública, N° 31, 2007.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*Principios y modalidades de la participación ciudadana en la vida administrativa*”, en la obra colectiva *Libro homenaje al profesor J. L. VILLAR PALASÍ*, Civitas, Madrid, 1989.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: “*La Constitución como norma jurídica*”, en la obra colectiva, *La Constitución española de 1978. Estudio sistemático dirigido por los profesores A. PRADIERI y E. GARCÍA DE ENTERRÍA*, Madrid, 1980.

GARCÍA MINELLA, Gabriela: “*Ley general del ambiente*”, en la obra colectiva *Derecho ambiental* (Coord. E. P. JIMÉNEZ), Ediar, Buenos Aires, 2004.

GARCÍA MINELLA, Gabriela: “*Daños por contaminación ambiental urbana, e inmisiones materiales. Una tensión entre viejas y nuevas realidades que el Derecho debe plantear y resolver*”, Revista El Derecho, 1998.

GARCÍA MORALES, Aniza: “*La justiciabilidad como garantía de los derechos sociales*”, en la obra colectiva, *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Bomarzo, Albacete, 2009.

GARCÍA ROCA, Javier: *El margen de apreciación nacional en la interpretación del Convenio de Derechos Humanos: soberanía e integración*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2010.

GARCÍA ROCA, Javier: *Cargos públicos representativos*, Aranzadi, Pamplona, 1999.

GARCÍA URETA, Agustín: “*Algunas cuestiones sobre el derecho de participación a la luz del Convenio de Aarhus de 1998*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 7, 2005.

GARCÍA URETA, Agustín: “*Algunas cuestiones sobre la regulación del derecho a la participación y acceso a la justicia en el Convenio de Aarhus de 1998*”, RADA, N° 7, 2005.

GARCÍA URETA, Agustín: “*El Convenio Aarhus: derechos de participación y de acceso a la justicia*”, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente* (Dir. A. M. COMPAIRED), Ministerio de Medio Ambiente–Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2005.

GARRIDO CUENCA, Nuria: “*La evaluación ambiental estratégica de políticas, planes y programas*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 5, 2004.

GARRORENA MORALES, Ángel: *El Estado español y democrático de derecho*, Tecnos, Madrid, 1984.

GAUDINO, Erica: “*La variable ambiental en el proceso de integración del Mercosur*”, en la obra colectiva *Integración, desarrollo sustentable y medio ambiente*, Cuadernos de Integración, obra colectiva, Ciudad Argentina, 1997.

GIANNINI, Massimo Severo: “*‘Ambiente’: Saggio suoi diversi aspetti giuridicci*”, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, fasc. N° 1, 1973.

GIDDENS, Anthony: *Más allá de la izquierda y la derecha. El futuro de las políticas radicales*, Cátedra, Madrid, 1996.

GIL DOMÍNGUEZ, Andrés: “*Ambiente, audiencia pública y rebeldía estatal*”, Revista La Ley, T. 2007-C., Sec. Columna de Opinión, 2007.

GOMES CANHOTILHO, José: *Protecção do ambiente e direito de propriedade*, Coimbra Editora, Coimbra, 1995.

GÓMEZ DÍAZ, Raquel y SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel: “*El acceso a los documentos electrónicos administrativos*”, Revista Legajos, N° 8, A. M. Priego de Córdoba, 2005.

GÓMEZ PUERTO, Ángel B.: “*Aspectos jurídicos y administrativos de la protección del medio ambiente en España*”, Noticias Jurídicas, 2008.

GÓMEZ REINO y CARNOTA, Enrique “*El principio de publicidad de la acción del estado y la técnica de secretos oficiales*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 8, 1976.

GÓMEZ, Gladis: “*El derecho de acceso a la información ambiental para una participación efectiva (situación de Argentina desde la reforma constitucional)*”, tesis doctoral presentada en la Universidad de Alicante-Facultad de Derecho, Dir. R. MARTÍN MATEO, 2008.

GÓMEZ, Gladis: “*El nuevo régimen jurídico de acceso a la información ambiental en la Unión Europea*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 4, 2003.

GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan Antonio: *Derecho Constitucional Argentino*, Lajouane, T. I, Buenos Aires, 1923.

GONZÁLEZ VÁZQUEZ, Pablo: “*El derecho a la información ambiental como presupuesto para la protección del medioambiente: los casos español y argentino*”, Revista Noticias Jurídicas, septiembre, 2007.

GONZÁLEZ VÁZQUEZ, Pablo: “*El transcendental papel del derecho a la información ambiental*”, Revista de Noticias Jurídicas, septiembre, 2007.

GONZÁLEZ, Joaquín V.: *Manual de la Constitución Argentina*, Ángel Estrada y CIA, Tomo III, 1935.

GOODIN, Robert: “*Enfranchising the earth, and its alternatives*”, Political Estudios, XLIV, 1996.

GOODIN, Robert: *Green political theory*, Polity, Londres, 1992.

GORDILLO, Agustín “*La administración paralela*”, e-book extraído del sitio de internet www.gordillo.com, sin año de publicación.

GRIMM, Dieter: *Constitucionalismo y derechos fundamentales*, Trotta, Madrid, 2006.

GRÖSCHNER, Rolf: “*La ilustración al público como una tarea de la administración*”, Revista de Documentación Administrativa, N° 235, 2005.

GUICHOT, Emilio: “*Derecho de acceso a la información: experiencias regionales y estatales en Europa y América*”, Revista Derecho Comparado de la Información, enero – junio, 2012.

GUICHOT, Emilio: *Trasparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo, Sevilla, 2011.

GUICHOT, Emilio: “*Acceso a la información en poder de la administración y protección de datos personales*”, Revista de Administración Pública, N° 173, Mayo-Agosto, Madrid, 2007.

GUICHOT, Emilio: “*El nuevo derecho europeo de acceso a la información pública*”, Revista de Administración Pública, N° 160, 2003.

HAGÈGE, Beatrice: “*L’ encadrement juridique du concept de prévention des risques naturels majeurs: la finalité préventive de la réglementation de l’ urbanisme*”, Droit de l’ Environnement, N° 87, 2001.

HARDIN, Garrett, STONE, Christopher y ROSE Carol: *Derecho ambiental y justicia social*, Universidad de Los Andes, Pontificia Universidad Javeriana, 2009.

HERRERA FERNÁNDEZ, Elisa: “*La nueva Directiva 2003/4/CE relativa al acceso del público a la información medioambiental. Breve aproximación a algunas dificultades de su aplicación*”, La Ley N° 6101, 2004.

HERRERA, Enrique: *Práctica metodológica de la investigación jurídica*, Astrea, Buenos Aires, 1998.

HESSE, Konrad: *Escritos de Derecho Constitucional*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.

HIGHTON, Elena: “*Reparación y prevención del daño al medio ambiente. ¿Conviene dañar? ¿Hay derecho a dañar?*”, en la obra colectiva, *Derecho de daños en homenaje a FÉLIX TRIGO REPRESAS*, T. II, Ed. La Rocca, Buenos Aires.

HUNTER, David, SALZMAN, James y ZAEKE, Durwood: *International environmental law*, University Casebook Series, Foundation Press, New York, 1998.

ITUREN I. OLIVER, Albert: “*El derecho de acceso a la información ambiental. Notas y reflexiones*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 8, 2005.

JAUENOD DE ZÖGÖN, Silvia: *Derecho ambiental, sistemas naturales y jurídicos*, Dykinson, Madrid, 2008.

JAUENOD DE ZSÖGON, Silvia: “*Asunto pendiente: la formación jurídica ambiental*”, Revista de Derecho Ambiental, Lexis - Nexis, enero-marzo 2005.

JAUENOD DE ZÖGÖN, Silvia: *Los principios de Derecho Ambiental*, Dykinson, Madrid, 1991.

JIMÉNEZ, Eduardo y MARTÍN, Santiago: “*El acceso a la información pública (en el marco del desarrollo sustentable)*”, Revista La Ley, (t. 201), 2003.

JELLINEK, Georg: *Teoría general del Estado*, Albatros, Buenos Aires, 1978.

JIMÉNEZ, Eduardo (Coord.): *Derecho ambiental*, Ediar, Buenos Aires, 2004.

JIMÉNEZ, Eduardo: *Los derechos de tercera generación*, Ediar, Buenos Aires, 1997.

JORDANO FRAGA, Jesús: “*La Administración en el Estado Ambiental de Derecho*”, Revista de Administración Pública, N° 173, Mayo – Agosto, Madrid, 2007.

JORDANO FRAGA, Jesús: *La protección del derecho a un ambiente adecuado*, Bosh, Barcelona, 1995.

JORDANO FRAGA, Jesús: *La Protección del derecho a un medio ambiente adecuado*, José María Bosch, Barcelona, 1985.

JULIÁ, Marta S.: *El abordaje jurídico de problemas ambientales*, La Ley, Buenos Aires, 2009.

JULIÁ, Marta S.: “*Derecho al acceso a la información y a la participación en materia ambiental*”, en Anuario VII, Universidad Nacional de Córdoba, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Lerner Editora, Córdoba, 2004.

KELSEN, Hans: *General theory of Law and State* (1945), traducción castellana: *Teoría general del derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México, D. F., 1949.

KEMELMAJER DE CARLUCCI, Aída: “*Estado de la jurisprudencia nacional en el ámbito relativo al daño ambiental colectivo después de la sanción de la Ley 25.675, Ley General del Ambiente (LGA)*”, Academia Nacional de Derecho, Buenos Aires, 2006.

KISS, Alexandre: *International environmental law*, Transnational Publishers, Ardsley, 2004.

KISS, Alexandre y SHELTON, Dinah: *Manual of European Environmental Law*, Grotius Publications Ltd., 2002.

KUBASEK, Nancy y SILVERMAN, Gary: *Environmental law*, Prentice Hall, Upper Saddle River, 2003.

LACIAR, Mirta: *Medio ambiente y desarrollo sustentable-Los desafíos del MERCOSUR*, Ciudad Argentina, Buenos Aires – Madrid, 2003.

LAGO, Daniel: “*Derecho a la información y participación comunitaria en la ley ambiental de la provincia de Buenos Aires*”, *Revista de Jurisprudencia Argentina*, N° 4, 1996.

LASAGABASTER, Iñaki, GARCÍA URETA, Agustín y LAZCANO BROTONS, Iñigo: *Derecho ambiental*, IVAP, Oñati, 2004.

LAVALLE COBOS, Dolores: “*Un nuevo avance jurisprudencial en derecho de acceso a la información pública*”, *Revista La Ley*, 2005-D, 847, 2005.

LOEWENSTEIN, Karl: *Teoría de la Constitución*, Ariel, Barcelona, 1982.

LOPERENA ROTA, Demetrio: “*El derecho al desarrollo sostenible*”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, (Dir. EMBID IRUJO, Antonio), Iustel, 2008.

LOPERENA ROTA, Demetrio: *Los principios del Derecho ambiental*, Civitas, Madrid, 1998.

LÓPEZ ALFONSÍN, Marcelo y TAMBUSI, Carlos: “*El medio ambiente como derecho humano*”, disponible en el sitio web de la Fundación de Derecho Administrativo Argentina, www.gordillo.com/DHG/capXI.pdf, sin año de publicación.

LÓPEZ GUERRA, Luis: *Derecho Constitucional* (obra colectiva) Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

LOPEZ RAMÓN, Fernando: “*El medio ambiente en la constitución española*”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, N° 222, 2005.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: “*Caracteres del Derecho comunitario europeo ambiental*”, Revista de Administración Pública, N° 142, enero-abril, 1997.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: “*Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 95, 1997.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando: “*Evaluación de impacto ambiental de proyectos del Estado*”, Revista de Administración Pública, N° 160, enero-abril, 2003.

LORENZETTI, Ricardo Luis: *Teoría del Derecho ambiental*, Aranzadi, Buenos Aires, 2010.

LORENZETTI, Ricardo Luis (Dir.): *Derecho ambiental y daño*, La Ley, Buenos Aires, 2008.

LORENZETTI, Ricardo Luis: “*El paradigma del Estado de Derecho*”, Revista La Ley, F. 1415, 2005.

LORENZETTI, Ricardo Luis: “*La nueva ley ambiental argentina*”, Revista La Ley, 2003-C, 1335, 2003.

LORENZETTI, Ricardo Luis: “*La Protección Jurídica del ambiente*”, Revista La Ley, 1997 – E, Buenos Aires, 1997.

LOZANO CUTANDA, Blanca y ALLI TURILLAS, Juan Cruz: *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson SL, Madrid 2009.

LOZANO CUTANDA, Blanca: *Derecho ambiental administrativo*, Dykinson SL, Madrid, 2009.

LOZANO CUTANDA, Blanca: “*Análisis general de la Ley 27/2006 de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*”, en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente*, (Dir. B.

LOZANO CUTANDA y F. GUTIERREZ – ALVIZ CONRADI), Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2007.

LOZANO CUTANDA, Blanca: “*Eclosión y crisis del derecho ambiental*”, Revista de Administración Pública, N° 174, Madrid, 2007.

LUCAS VERDÚ, Pablo: “*La imaginación constitucional como creación política*”, Separata de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año LVI, T. I, Curso Académico 2003-2004, Madrid, 2004.

LUCAS VERDÚ, Pablo: “*La imaginación Constitucional como creación política*”, separata de Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año LVI, N° 81, T. 1, Madrid, Curso Académico 2003-2004.

LUCAS VERDÚ, Pablo: *La Constitución en la Encrucijada*, discurso de recepción en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, contestación de M. HERRERO DE MIÑÓN, Sesión de 7 de junio de 1994.

LUCAS VERDÚ, Pablo: *La Constitución abierta y sus ‘enemigos’*”, Servicio de Publicaciones – Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1993.

LUCAS VERDÚ, Pablo: *Curso de Derecho Político*, Tecnos, Madrid, 1984.

LUCAS VERDÚ, Pablo: *Estimativa y política constitucionales*, Universidad Complutense de Madrid- Facultad de Derecho - Sección de publicaciones, Madrid, 1984.

MANZANO, Jordi: “*La participación del público en la evaluación ambiental estratégica*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 11, 2007.

MANZANO, Jordi: “*El bienestar posible: estado social y protección del medio ambiente*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 8, 2005.

MANZANO, Jordi: “*Legitimidad técnica y legitimidad democrática en la toma de decisiones administrativas que afecten al medio ambiente*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 3, 2003.

MANZANO, Jordi: “*Legitimidad técnica y legitimidad democrática en la toma de decisiones administrativas que afecten al medio ambiente*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 3, 2003.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho Ambiental*, Aranzadi, Madrid, 2005.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de derecho ambiental*, Thomson – Aranzadi, Navarra, 2003.

MARTÍN MATEO, Ramón: “*Avances en la ordenación ambiental. La Cumbre de Johannesburgo*”, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 2, 2002.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Nuevos Instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium SA, Madrid, 1994.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Nuevos Instrumentos para la Tutela Ambiental*, Trivium, Madrid, 1994.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Nuevos instrumentos para la tutela ambiental*, Trivium, Madrid, 1994.

MARTÍN MATEO, Ramón: *Tratado de derecho ambiental*, Trivium, Madrid, 1991.

MARTÍN RUIZ, Manuel: “*El Ministerio de Medio Ambiente y la información ambiental: experiencias y proyectos*”, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente* (Dir. A. M. COMPAIRED), ob. cit.

MARTÍN, Santiago: “*El derecho al libre acceso a la información pública*”, en la obra colectiva *Derecho ambiental* (Coord. E. P. JIMÉNEZ), Ediar, Buenos Aires, 2004.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José: “*Globalización, neoliberalismo y políticas de participación*”, en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (Coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), Dykinson, Madrid, 2003.

MARTÍNEZ DE PISÓN, José: “*La efectividad de los derechos sociales: de las necesidades básicas al desarrollo humano*”, en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. MARTÍNEZ DE PISÓN, José y GARCÍA, INDA, Andrés), Dykinson, Madrid, 2003.

MARTÍNEZ FAZZALARI, Raúl: “*La sociedad de la información. España ante la nueva autopista de la información. Acciones públicas para el desarrollo de la sociedad de la información*”, Revista La Ley, 2000-D- 1139, 2000.

MARTÍNEZ GARBINO, Carolina: “*Acceso a la información bajo el prisma de la administración*”, Revista La Ley, Suplemento de Derecho Administrativo, N° 26, mayo, 2009.

MARTÍNEZ GUTIÉRREZ, Rubén: “*El silencio administrativo en el acceso a la información ambiental*”, Revista Jurídica de Castilla y León, Revista Aranzadi de Derecho Ambiental, N° 9, 2006.

MARTÍNEZ YAÑEZ, Nora María: “*La participación ciudadana en la elaboración de proyectos de obras públicas. Especial referencia al trámite de información pública en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, Ed. Monotecorvo, N° 220, Madrid, 2005.

MEADOWS, Donella y Dennis: *Los límites del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972 y *Más allá de los límites del crecimiento*, Aguilar, Madrid, 1992,

MÉNDEZ ROCASOLANO, María: “*El derecho a un entorno vital para el desarrollo de la persona*”, Tesis Doctoral leída en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid en 1999.

MESEGUER YEBRA, Joaquín: *El trámite de información pública en el procedimiento administrativo*, Bosch, Barcelona, 2001.

MESTRE DELGADO, Juan Francisco: *El derecho de acceso a archivos y registros administrativos. Análisis del art. 105.b) de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1998.

MESTRE, Joaquín: “*La Inconstitucionalidad por omisión*”, Jornadas sobre Constitución y Justicia Constitucional en Centroamérica, Agencia Catalana de Cooperación - Centro de Estudios y Formación Constitucional Centroamericano, 2008.

MODERNE, Franck: “*La transparence administrative en Espagne*”, en la obra colectiva, *La transparence administrative en Europe*, Editions du Centre National de la Recherche Cientifique, París, 1990.

MOLINA BETANCUR, Carlos (Comp.): “*Aspectos novedosos de la responsabilidad del Estado*”, Universidad de Medellín, Medellín, 2008.

MONTBRUN, Alberto, VALENZUELA, Eduardo y PORRAS, Liliana: “*Apuntes sobre la reforma constitucional de 1994*”, sitio www.albertomontbrun.com.ar/archivos/reforma_constitucional_d_1994.pdf.

MONTE GÓMEZ, Carmen: “*El derecho a un medio ambiente sano en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente adecuad*, (Dir. A. EMBID IRUJO), Iustel, 2008.

MONTERO, María Eugenia y MARTÍN, Santiago: “*Análisis comparativo del habeas data y el acceso a la información pública*”, extraído de la dirección web www.profesorjimenez.com.ar/2001, 2001.

MONTI, Laura: “*Competencia regulatoria y judicial en materia ambiental según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional del 29/03/2011.

MONTORO CHINER, María Jesús: “*El Estado ambiental de Derecho. Bases constitucionales*”, en obra colectiva, *El Derecho administrativo en el umbral del siglo XX. Homenaje al profesor MARTÍN MATEO*, T. III, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

MORA ALISEDA, Julián y VELÁSQUEZ PÉREZ, Rafael: “*Los problemas ambientales y su dimensión internacional*”, en la obra colectiva, *El derecho europeo medioambiental: la protección del medio ambiente en la Unión Europea. Aspectos críticos*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2008.

MORELLO, Augusto y SBDAR, Claudia: *Acción Popular y Procesos Colectivos*, Lajouane, Buenos Aires, 2007.

MORELLO, Augusto y SBDAR, Claudia: “*Teoría y realidad de la tutela jurídica del ambiente*”, Revista La Ley, T. 2007-F, Sec. Doctrina, 2007.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: “*Buena fe (principio de)*”, Diccionario de Derecho Administrativo (Dir. S. MUÑOZ MACHADO), Vol. I, Iustel, Madrid, 2005.

MUÑOZ MACHADO, Santiago: “*Las concepciones del Derecho Administrativo y la idea de la participación en la administración*”, Revista de Administración Pública, N° 84, 1977.

NÁPOLI, Andrés y VEZZULLA, Juan Martín: *Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)*, Buenos Aires, 2007.

NÁPOLI, Andrés y VEZZULLA, Juan Martín: *Acceso a la información Pública*, Fundación Ambiente Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2007.

NÁPOLI, Andrés, VEZZULLA, Juan Martín y PERPIÑAL, Daniel: “*Análisis de la legislación federal*”, obra la colectiva *Acceso a la información y participación pública*

en materia ambiental, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2006.

NÁPOLI, Andrés: “*Problemas ambientales del área metropolitana de Buenos Aires*”, en la obra colectiva, *El control Ciudadano del derecho a un medio ambiente sano en la Ciudad de Buenos Aires y su área metropolitana*, coord. B. KOHEN, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2001.

NARVÁEZ, Iván y NARVÁEZ, María José: *Derecho ambiental en clave neoconstitucional (enfoque político)*, Flacso, Quito, 2012.

NICOLE, Yves: *L’ étude d’impact dans le système fédéraliste suisse. Etude de droit fédéral et de droit vaudois*, Payot, Lausanne, 1992.

NOSEDA, Paula: “*La tríada información-educación-participación para la defensa de los valores ambientales*”, Revista EDAm, (239), N° 12.579, 2010.

NOVELLI, Mariano: “*Protocolo adicional al acuerdo marco sobre medio ambiente del MERCOSUR en materia de cooperación y asistencia ante emergencias ambientales*”, Anales de Legislación Argentina, T. LXIV-E, Buenos Aires, 2005.

OJEDA MESTRE, Ramón: “*El derecho ambiental del Siglo XXI*”, Medio Ambiente y Derecho: revista electrónica de derecho ambiental, N°9, 2003, accesible también en el sitio Web //C:/Misdocumentos/ojedamestre.html.

OLIVAS DÍAZ, Amaya: “*El papel de los jueces en la garantía de los derechos sociales*”, en la obra colectiva, *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, (Ed. G. PISARELLO), Bomarzo, Albacete, 2009.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis (Dir.), *Lecciones de Derecho del Medio Ambiente*, Lex Nova, Valladolid, 2005.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón: “*La participación en el poder público*”, en la obra colectiva, *Examen de la nueva ley de acceso a la información...*, ob. cit.

PARRA MUNDACA, Carmen Luz: *“El Medio Ambiente como problema constitucional en el Estado social. El impulso democrático ambiental”*, Dir. Raúl CANOSA USERA, Tesis Doctoral presentada en la Universidad Complutense de Madrid, octubre de 1999.

PARRAT FERNANDÉZ, Sonia: *Medios de comunicación y medio ambiente*, Fragua, Madrid, 2006.

PASTORINO, Leonardo F.: *El daño ambiental*, Lexis-Nexis, Buenos Aires, 2005.

PELUFFO, María Laura: *“La acciones ambientales en el derecho argentino. Amparo ambiental y acción popular”*, Dikaion, N° 16, La Sabana, 2007.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre: *“Novedades en el acceso a la justicia y a la tutela administrativa en asuntos medioambientales”*, en la obra colectiva *Acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: Diez años del convenio Aarhus*, (Dir. A. PIGRAU SOLÉ y S. BORRÀS PENTINAT), Atelier, Barcelona, 2008.

PEÑALVER I CABRÉ, Alexandre: *“Nuevas tendencias sobre la inactividad administrativa en la aplicación de las sanciones ambientales”*, Revista de Estudios QDL-Fundación Democracia y Gobierno Local, N° 7, Febrero, 2005.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique: *“Artículo 45 Medio Ambiente”*, en la obra colectiva *Comentario a la constitución española de 1978*, (Dir. O. ALZAGA VILLAAMIL) Tomo IV, Edersa, Madrid, 1996.

PÉREZ LUÑO, Antonio: *Los derechos fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1986.

PÉREZ SOLA, Nicolás: *“Algunas consideraciones en torno al derecho fundamental a la participación directa en los asuntos públicos”*, Revista de Derecho Político, N° 41, 1996.

PÉREZ TREMP, Pablo: “*La administración pública*”, en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

PÉREZ TREMP, Pablo: “*Los Derechos Fundamentales*”, en la obra colectiva, *Derecho Constitucional*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

PÉREZ, Efraín y MAKOWIAK, Jessica: “*El derecho de acceso a la información en Europa y América Latina: un enfoque constitucional*”, Revista Electrónica de Derecho Ambiental, N° 4, 2004.

PERNAS GARCÍA, Juan José: “*Los procesos de liberalización y simplificación administrativa y su incidencia en las técnicas de intervención administrativa estatal*”, en la obra colectiva *Prestación de servicios....*, ob. cit.

PEYRANO, Guillermo: “*El acceso a la información y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados. Datos especialmente protegidos y sensibles. Bancos de documentos y bancos de datos. Los archivos sensibles*”, Revista La Ley, T. 212, Buenos Aires, 2005, también accesible a través del sitio Web <http://www.infojus.gob.ar/doctrina/dasa050098-peyrano>.

PIGRAU SOLÉ, Antoni y BORRÀS PENTINAT, Susana: “*Diez años del Convenio Aarhus sobre el acceso a la información, la participación y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente*”, en la obra colectiva *Participación pública y acceso a la justicia en materia de medio ambiente: diez años del Convenio de Aarhus*, Atelier, Barcelona, 2008.

PINTO, Mauricio y ANDINO, Mónica: “*El derecho humano al ambiente y su relación con el sistema interamericano de derechos humanos*”, en la obra colectiva, *El derecho a un medio ambiente adecuado*, (Dir. EMBID IRUJO, Antonio), Iustel, 2008.

PLAZA MARTÍN, Carmen: *Derecho ambiental de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

POMED SÁNCHEZ, Luis Alberto: “*El acceso a los archivos administrativos: el marco jurídico y la práctica administrativa*”, Revista de Administración Pública, N° 142, enero – abril, 1997.

PRIEUR, Michelle: “*La Convention d’Aarhus, instrument universal de la démocratie environnementale*”, en Revista Juridique de l’environnement, Número Especial, 1999.

PRIEUR, Michelle: *Droit de l’Environnement*, Dalloz, 1991.

PRIEUR, Michelle: “*Energía eléctrica, derecho a la información y medio ambiente*”, Revista Ambiente y Recursos Naturales, octubre-diciembre, Vol. II, N° 4, 1985.

PUCCINELLI, Oscar R.: “*El habeas data en Iberoamérica*”, en la obra colectiva *El amparo constitucional*, Depalma, Buenos Aires, 1999.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás: “*La evaluación de impacto ambiental en la jurisprudencia*”, Revista de Administración Pública, N° 153, septiembre-diciembre, 2000.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto, BENEDETTI, Miguel A. y CANICACELAYA, María de las Nieves: *Derecho Constitucional Argentino*, Rubinzal - Culzoni, Tomo II, Buenos Aires, 2001.

QUIROGA LAVIÉ, Humberto: *Constitución argentina comentada*, Ed. Zavallía, Buenos Aires, 1997.

QUIROGA LAVIÉ, Huberto: “*El Estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional*”, Revista La Ley, B, 950 - 1996.

RAMÍREZ, Manuel: “*El reforzamiento de la participación política*”, Revista de Derecho Político, N° 36, 1992.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: “*Los derechos ambientales de información, participación y justicia y su régimen en la Comunidad Autónoma Vasca*”, Revista Vasca de Administración Pública, N° 97-98, 2010.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio y RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel: *Información, Participación y Justicia en Materia de Medio Ambiente*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2007.

RAZQUIN LIZARRAGA, José Antonio: “*El Convenio de Aarhus*”, Actualidad Jurídica Aranzadi, N° 670, 2005.

REBOLLO, Luis Martín: “*La administración en la Constitución (arts. 103 a 107)*”, Revista de Derecho Político, N° 37, 1992.

RENGELING, Hans-Werner: *Das kooperationsprinzip im umweltrecht*, Carl Heymanns, Colonia-Berlín-Bonn- Múnich, 1998.

RETORTILLO BAQUER, Luis M.: “*Jurisprudencia ambiental reciente del Tribunal de Derechos Humanos*”, Revista para el Análisis del Derecho-InDret, Barcelona, 2008, extraído del sitio Web www.INDRET.com

RETORTILLO BAQUER, Luis M.: “*La defensa cruzada de derechos: la protección del medio ambiente en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos*”, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 132, 2006.

RETORTILLO BAQUER, Luis M.: “*La participación en la administración pública. Principios y límites*”, ponencia presentada en las Jornadas de Facultad de Derecho de Lérida y luego publicada en su trabajo Méritos o botín y otros retos jurídicos de la democracia, Colección Divulgación Jurídica, Aranzadi, 2000.

RETORTILLO BAQUER, Luis M.: “*La participación en la Administración Pública: Principios y límites*”, en la obra colectiva, *La participación*, III Jornadas Jurídicas de la Facultad de Derecho de Lérida, 1985.

REY CARO, Ernesto: *Temas de Derecho Internacional Ambiental*, Marcos Lerner, Córdoba, 2006.

REY MARTÍNEZ, Fernando: “*Derecho de acceso a la información y secretos oficiales en el ordenamiento español*”, Cuadernos MANUEL GIMÉNEZ ABAD, N° 5, junio, 2013.

RICCO, Víctor: “*El derecho humano de acceso a la información pública ambiental*”, en la obra colectiva *Derechos humanos legalidad y jurisdicción supranacional*, (Dir. J. C. VEGA, Coord. C. SOMMER), Ed. Mediterránea, Córdoba, 2006.

RICCO, Víctor: “*El ambiente y la participación pública en el proceso del ALCA*”, Revista La Ley, Suplemento Ambiental, N° 6, 2004.

RICCO, Víctor y PEREIRA, Ángeles: “*Los derechos de acceso a la información y a la participación pública en la provincia de Córdoba*”, en la obra colectiva, *Acceso a la información y participación pública en materia ambiental*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2006.

RODÍGUEZ PRADO, Julieta y ZAYAT, Valeria: “*El derecho de la información: herramienta imprescindible para una efectiva participación de los usuarios*”, Revista La Ley, Fasc. F, N° 304, 2003.

RODRÍGUEZ VILLAFañE, Miguel Julio: “*El acceso a la información pública en Argentina*”, Revista de Derecho Comparado de la Información, N° 2, julio-diciembre, 2003.

RODRÍGUEZ, Carlos A.: “*Algunas consideraciones del derecho procesal ambiental*”, Revista Jurisprudencia Argentina - Derecho Ambiental, N° 123, Buenos Aires, 2013.

RODRIGUEZ, Carlos A.: *El derecho humano al ambiente sano: los derechos ambientales desde la perspectiva de los derechos humanos*, Rubinzal-Culzoni, Santa Fe, 2012.

ROSE, Carol: “*Repensar los controles medioambientales: estrategias de gestión de los recursos de propiedad común*”, en la obra colectiva *Derecho ambiental* (Coord. E. P. JIMÉNEZ), Ediar, Buenos Aires, 2004.

RUBIO LLORENTE, Francisco: Epilogo a la *Teoría de los Derechos Fundamentales* de R. ALEXY, Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y Bienes Muebles de España, Madrid, 2004.

RUCHELLI, Humberto y FERRER, Horacio: *El orden público*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1991.

RUIZ DE APODACA ESPINOSA, Ángel: *Derecho ambiental integrado: la regulación de los lodos de depuradora y de sus destinos*, Civitas, Madrid, 2001.

RUIZ VIEYTEZ, Eduardo: “*El derecho al ambiente como derecho de participación*”, Zarautz-Ararteko, 1990.

SABSAY, Daniel: “*La protección del medio ambiente en la Constitución Nacional*”, La Ley, N° 1167, 2003.

SABSAY, Daniel y TARAK, Pedro: “*El acceso a la información pública al ambiente y al desarrollo sustentable*”, Fundación Argentina de Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 1997.

SABSAY; Daniel y TARAK, Pedro: *El acceso a la información pública, el ambiente y el desarrollo sustentable*, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 1997.

SACRISTÁN, Estela B.: “*Acceso a la información judicial en los Estados Unidos y en Argentina: apuntes de una revolución silenciosa y bienvenida*”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional, del 29/03/2011.

SACRISTÁN, Estela B.: “*Las audiencias públicas convocadas por la Corte Suprema argentina (¿Más cerca o más lejos de las reglas de la Corte Suprema de los Estados Unidos?)*”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional del 01/01/2009.

SAGÜES, Néstor Pedro: *Comentarios a la reforma constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1995.

SAGÜÉS, Néstor Pedro: “*Subtipos de habeas data*”, Revista de Jurisprudencia Argentina, N° 4, 1995.

SÁNCHEZ BLANCO, Ángel: “*La participación como coadyuvante del Estado social y democrático de derecho*”, Revista de Administración Pública, N° 119, mayo-agosto, 1989.

SÁNCHEZ DE DIEGO DE LA RIVA, Manuel: “*Un derecho fundamental a acceder a la información pública*”, en la obra colectiva, *El derecho de acceso a la información pública*, (Coord. M. SÁNCHEZ DE DIEGO DE LA RIVA), Actas del Seminario Internacional Complutense, Cersa, Madrid, 2007.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente*”, en la obra colectiva *Transposición y control de la normativa comunitaria* (coord. A. GARCÍA URETA), IVAP, Oñati, 1998.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*Transposición y garantía del derecho de acceso a la información sobre el medio ambiente*”, *Transposición y control de la normativa ambiental comunitaria* (Coord. A. GARCÍA URETA), IVAP, OÑATI, 1998.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*El Derecho de Acceso a la Información en Materia de Medio Ambiente*”, RAP, N° 137, 1995.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*El derecho de acceso a la información en materia del medio ambiente*”, Revista de Administración Pública, Mayo-Agosto, Madrid, 1995.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La Participación del Ciudadano en la Administración Pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *La participación del ciudadano en la administración pública*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1980.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*El principio de participación en la Constitución española*”, *Revista de Administración Pública*, N° 89, 1979.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*El principio de participación en la Constitución española*”, *Revista de Administración Pública*”, N° 89, 1979.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, CERA, Madrid, 1998.

SANTOLAYA MACHETTI, Pablo y DÍAZ RICCI, Sergio: “*Los derechos económicos, sociales y culturales y la protección de los grupos vulnerables*”, en la obra colectiva, *El dialogo entre los sistemas europeo y americano de derechos humanos* (Ed. J. GARCÍA ROCA, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. SANTOLAYA MACHETTI, R. CANOSA USERA), Civitas/Aranzadi-Thompson Reuters, 2012.

SATRÚSTEGUI, Miguel: “*Los Derechos del Ámbito Educativo*”, en la obra colectiva *Derecho Constitucional*, Vol. I, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

SÁUX, Ignacio y MÜLLER, Enrique C.: “*El rol del juez en materia ambiental*”, en la obra colectiva *Tutela jurídica del medio ambiente*, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Vol. XLV, Córdoba, 2008. También accesible en el sitio web <http://www.acaderc.org.ar/doctrina/articulos/el-rol-del-juez-en-materia-ambiental>

SCATOLINI, Juan M. y VERBIC, Francisco: “*El derecho de acceso a los documentos como medio de participación ciudadana y control de la transparencia en el procedimiento administrativo. Algunas notas sobre la experiencia italiana y su relación con la argentina*”, *Revista La Ley, Suplemento de Derecho Administrativo*, julio, 25, 2008-D, 1121, 2008.

SCHWANENFLÜGEL, Matthias: “*Die richtlinie über den freien zugang zu umweltinformationen als change für den umweltschutz*”, DÖV, 1993.

SEQUIEROS, Luis: “*De la III Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992) al fracaso de la Conferencia de Kioto (1997): claves para comprender mejor los problemas ambientales del planeta*”, Revista Enseñanzas de la Ciencia de la Tierra, 1998.

SERENO MARTÍN, César Arturo: “*El acceso a la información ambiental. Un estudio de Derecho comparado México – España*”, Revista Nueva Época, Marzo–Mayo, 2013.

SERRANO MORENO, José Luis: “*El derecho subjetivo al ambiente*”, Revista Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, N° 16, 1988.

SERRANO MORENO, José Luis: “*El derecho subjetivo al medio ambiente*”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada, N° 16, 1988.

SERRANO, José Luis: *Principios de Derecho ambiental*, Trotta, Madrid, 2007.

SERVÓS, Chaime: “*Ciudadanía y globalización: la humanidad como único sistema social*”, en la obra colectiva *Derechos Fundamentales, movimientos sociales y participación* (coord. J. MARTÍNEZ DE PISÓN y A. GARCÍA INDA), Dykinson, Madrid, 2003.

SHELTON, Dinah: “*Environmental justice in postmodern world*”, en la obra colectiva, *Environmental justice and market mechanisms. Keys challenges for environmental law and policy*, (Eds. K. BOSSELMANN & B. RICHARDSON), Kluwer L´Haia, Londres-Boston, 1999. Puede consultarse el documento en el portal Web http://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1718a21_summary_spanish.pdf.

SLAIBE, María Eugenia: “*El acceso a la información y la publicidad de las sentencias*”, Revista La Ley, Suplemento Constitucional, N° 59, 2010-A, 1209, 2010.

SOLAZABAL ECHAVARRÍA, Juan José: “*Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales*”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 71, enero – marzo, 1991.

SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio: “*Algunas notas sobre los modelos de desarrollo regional en el ámbito del Medio Ambiente*”, Observatorio Medioambiental, Vol. 16, 2013.

SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio: “*Desarrollo y medio ambiente en Europa. El patrimonio natural como base de la sostenibilidad*”, Observatorio Medioambiental, N° 8, 2005.

SOTELO NAVALPOTRO, José Antonio: “*Instrumentos para el medio ambiente: la Agenda 21 y el marco de actuación para el desarrollo sostenible de Madrid (sector sanitario)*”, Anales de Geografía, N° 24, 2004.

STAHRINGER DE CARAMUTI, Ofelia (Dir.): “*Perspectivas culturales para la integración en la zona MERCOSUR*”, en la obra colectiva *Derecho y cultura en el MERCOSUR*, Ciudad Argentina, 1998.

STEC, Stephen y LEFKOWITZ, Susan: *The Aarhus Convention: an implementation guide*, Ginebra, 2000.

STONE, Christopher: “*¿Los árboles deberían tener legitimidad procesal? Hacia un reconocimiento de los derechos legales de los objetos naturales*”, en la obra colectiva *Derecho ambiental* (Coord. E. P. JIMÉNEZ), Ediar, Buenos Aires, 2004.

SUÁREZ MARCOS, Antonio: “*Competencias y experiencias de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de instrumentos de información ambiental. Visión histórica desde la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias*”, en la obra colectiva *Derecho al conocimiento y acceso a la información en las políticas de medio ambiente* (Dir. A. M. COMPAIRED), Ministerio de Medio Ambiente–Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Madrid, 2005.

TAJADURA TEJADA, Javier: “*La inconstitucionalidad por omisión y los derechos sociales*”, extraíble del sitio web <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2455/8.pdf>.

TAWIL, Guido: “*La cláusula ambiental en la Constitución Nacional*”, Revista La Ley, 1995-B, 1291, 1995.

TERZI, Silvana y IRIBARREN, Federico: *El acceso a la información pública ambiental*, Suplemento Especial de Derecho Ambiental en Jurisprudencia Argentina, (Vol. 2007-IV) octubre, Buenos Aires, 2007.

TIRADO ROBLES, Carmen: “*Derecho a un medio ambiente adecuado como derecho subjetivo en el Unión Europea*”, en la obra colectiva *El derecho a un medio ambiente...*, ob. cit.

TISSEMBAUM, Mariano: “*El constitucionalismo social en la República Argentina*”, Revista Jurídica 3, Facultad de Derecho (UNT), Tucumán, 1958.

TOMAS MALLÉN, Beatriz.: *El derecho fundamental a una buena administración*, INAP, Madrid, 2004.

TORICELLI, Maximiliano: “*La acción declarativa de inconstitucionalidad como mecanismo de protección de intereses difusos*”, Revista L. L. 1999-E.

TORRES UGENA, Nila: “*La protección del medio ambiente en el Acta Única Europea*”, Revista Noticias CEE, N° 51, 1989.

TOSI, Jorge L.: *El medio ambiente en el Derecho Comunitario*, Ediciones Jurídicas Cuyo, Mendoza, 2006.

TRENZADO RUIZ, Manuel: “*Técnicas e instrumentos jurídicos tradicionales y nuevos en derecho ambiental*”, Revista Derecho y Medio Ambiente, CEOTMA, Madrid, 1981.

TRIAS PRATS, Bartomeu: “*Veinticinco años de acceso a la información ambiental en Italia: de la Ley 349/1986 a la Directiva Inspire*”, Revista de Administración Pública, N° 188, 2012.

TRON PETIT, Jean Claude: “*El rol de los jueces en la aplicación del Derecho ambiental*”, en la obra colectiva, *Legislación ambiental en América del Norte*, UNAM, 2007, accesible en el sitio Web www.juridicas.unam.mx.

TYLER MILLER JR., G.: “*Living Environment. a Introduction to Environmental Science*, Wadsworth Publishing Company”, New York, 1992. Versión española: Grupo Editorial Iberoamérica, México, 1994.

ULL PONT, Eugenio J.: “*La defensa del medio ambiente en la Constitución*”, Revista de Estudios Políticos, N° 5, 1978.

VALENCIA SÁIZ, Ángel “*Democracia, ciudadanía y ecologismo político*”, Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 102, Octubre-Diciembre, 1998.

VALLS, Claudia F.: “*El plan de acción ambiental adoptado por la constitución nacional*”, Revista La Ley, del 16 de Septiembre de 1994.

VALLS, Florencia M.: “*El derecho a la información ambiental, participación del individuo en la tutela del ambiente*”, en la obra colectiva *Hacer la Democracia*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.

VALLS, Florencia M.: “*La Ley 25.831 establece presupuestos mínimos de protección ambiental para garantizar el derecho de acceso a la información ambiental que obre en poder del Estado*”, El Dial, Suplemento Ambiental, extraído del sitio web www.eldial.com.ar, sin año de publicación.

VELÁSQUEZ CABALLERO, Francisco: “*Protección del Medio Ambiente en el Constitucionalismo Europeo*”, en Revista Noticias de la Unión Europea, N° 190, 2000.

VILLANUEVA, Claudia: “*Derecho de acceso a la información ambiental, antecedentes internacionales y legislación nacional*”, en Nuevo Rumbo Ambiental, (Coord. DEVIA, Leila), Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2008.

VINOCUR, Gabriela y CANO, Juan Pablo: “*Acceso a la información pública ambiental*”, en la obra colectiva *Informe Ambiental anual 2011*, (Ed. M. E. DI PAOLA, F. SANGALLI y S. CAORSI), Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Buenos Aires, 2011, disponible también en el sitio www.farn.org.ar.

VIOLA, Liliana: *Los Discursos del Poder*, Ed. Norma, Buenos Aires, 2001.

WALSH, Juan: “*El libre acceso a la información ambiental: una pieza clave en la reglamentación del artículo 41 de la Constitución Nacional*”, Revista La Ley, 1/4/2004.

YÁBAR STERLING, Ana: “*Mecanismos de consulta, participación y cooperación para una estrategia española de cambio climático*”, Revista Electrónica de Medio Ambiente, 1-16, 2006.

YÁBAR STERLING, Ana: “*Cambio climático: planteamientos y análisis desde una perspectiva multidisciplinar*”, Encuentros Multidisciplinares, Vol. 7, N° 20, 2005.

YÁBAR STERLING, Ana: “*Ética, fiscalidad y medio ambiente*”, Observatorio Medioambiental, Servicio de Publicaciones-Universidad Complutense, N°1, Madrid, 1998.

YAÑEZ DÍAZ, Carlos: “*El derecho a la información medioambiental: el Convenio Aarhus y el Derecho español*”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, N° 224, 2006.